Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Direction de la recherche
Research Branch

SÉRIE DE SÉMINAIRES DE RECHERCHE

Automne 1983
Volume 10

85-5111/

SÉRIE DE SÉMINAIRE DE RECHERCHE

Richard H. Fosbrooke
coordonnateur de la série

Louise Lambert
Pierre Levasseur
réviseurs, version française

Hope Dempsey
réviseuse, version anglaise

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
Direction de la recherche
Automne 1983
Volume 10

Original English text available:
"Research Seminar Series",
Volume 10, Fall 1983

Premier tirage, mars 1985

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

©Ministre des Approvisionnements et Services 1983
Numéro de catalogue TT71-21/1983-02F
ISBN 0-662-92752-3
ISSN 0823-0706

Imprimé au Canada

Commission canadienne des transports | Canadian Transport Commission

PRÉFACE

Le présent rapport contient une copie des textes présentés lors de trois séminaires tenus à l'automne de 1983 aux commissaires et aux membres du personnel de la Commission canadienne des transports. La Commission met ces documents à la disposition du public en tant que contribution aux discussions sur l'élaboration de la politique et de la réglementation des transports au Canada.

M. Richard Goss, professeur d'économique et d'administration maritimes de l'Institut de sciences et technologie de l'Université du Pays de Galles, soulève certains aspects fondamentaux des politiques régissant les ports de mer. Se servant, comme toile de fond, de la législation établissant Ports Canada, il traite des principes susceptibles de servir de fondement à une politique canadienne sur les ports dont le pays pourrait tirer profit.

M. Paul Earl, adjoint à la coordination à l'Administration du transport des grains, décrit les méthodes de manutention et de transport des grains qui ont été établies au fil du temps, en vue de contrôler l'exportation et la distribution interne du grain de l'Ouest canadien. S'appuyant sur cette description, il relève certaines lacunes importantes du système actuellement en vigueur.

Dans sa préparation, M. Pierre Franche, président et directeur général de VIA Rail Canada, fait état des problèmes et des objectifs de VIA. Il aborde ces questions dans le contexte du rôle de VIA comme société de la Couronne et de l'évolution de ce concept.

Les opinions exprimées dans ces documents n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission canadienne des transports.

Le vice-président à la recherche,

Yves Dubé

Canada

TABLE DES MATIÈRES

POLITIQUE POUR LES PORTS
DE MER CANADIENS
par Richard Goss

1

LOGISTIQUE DU TRANSPORT
DU GRAIN
par Paul D. Earl

97

VIA ET LA CCT
par Pierre A.H. Franche

133

POLITIQUE POUR LES PORTS DE MER CANADIENS

Traduction de l'allocution prononcée

par

Richard Goss,
Département d'études maritimes,
Institut des sciences et de la technologie,
l'Université du pays de Galles
Cardiff et Ottawa-Hull, 1983

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	SOMMAIRE	5
Chapitre 2	INTRODUCTION	7
Chapitre 3	IMPORTANCE DES PORTS DE MER	11
	3.1 Introduction	11
	3.2 Qu'est-ce qu'un port de mer?	11
	3.3 Les ports de mer en tant que portes	13
	3.4 Activités dans les ports de mer et autour de ces derniers	15
	3.5 Les ports de mer en tant qu'obstacles	18
	3.6 Certains des problèmes actuels des ports de mer	24
Chapitre 4	LA NÉCESSITÉ D'ADMINISTRATIONS PORTUAIRES PUBLIQUES	31
	4.1 Introduction	31
	4.2 L'administration portuaire établit des droits de propriété	32
	4.3 L'administration portuaire fournit une planification	35
	4.4 L'administration portuaire fournit des biens publics	37
	4.5 L'administration portuaire surveille la concurrence	40
Chapitre 5	LA CONCURRENCE ET LES PORTS DE MER	43
Chapitre 6	LA DIVERSITÉ DES ADMINISTRATIONS PORTUAIRES	49
	6.1 Fonctions bénévoles	49
	6.2 La gamme optimale d'activité d'une administration portuaire	51
Chapitre 7	QUELQUES PRINCIPES D'ADMINISTRATION PORTUAIRE	55
	7.1 Introduction	55
	7.2 Optimisation des profits	55
	7.3 Optimisation de l'emploi	56
	7.4 Favoriser la croissance économique	57
	7.5 Subventions et ports de mer	64
	7.6 "Biens publics" dans les ports	67
	7.7 Optimisation de l'efficacité	69
	Annexe au chapitre 7	71

Chapitre 8	LES PORTS CANADIENS JUSQU'EN 1982		73
	8.1	Introduction	73
	8.2	Administration des ports canadiens jusqu'en 1936	73
	8.3	La Loi sur le conseil des ports nationaux de 1936	75
	8.4	Commissions portuaires	76
	8.5	Développement de politiques portuaires jusqu'en 1982	78
Chapitre 9	LA LOI SUR LES PORTS DU CANADA DE 1982		81
Chapitre 10	L'AVENIR: PROBLÈMES ET POSSIBILITÉS		85
	10.1	Autonomie locale et coordination	85
	10.2	Surveillance de l'efficacité	89
	10.3	Participation du secteur public à l'activité portuaire	90
	10.4	Conclusion	93

Chapitre 1

SOMMAIRE

Ce document* a été préparé pour l'essentiel durant l'été de 1983, à la demande de la Commission canadienne des transports, sise à Ottawa, quoique j'aie choisi le sujet, et non pas la Commission. Cela semblait à la fois approprié et opportun; en partie parce que j'avais étudié le sujet auparavant et en partie parce que la Loi sur les ports du Canada de 1982 formulait le cadre d'une réorganisation complète des ports. Le chapitre 2 explique ces points plus en détail.

Le chapitre 3 définit le terme "port de mer" et développe la notion de port de mer en tant que porte pouvant élargir les zones et les relations d'échanges commerciaux. Il décrit certaines des activités de ces ports et de leurs environs ainsi que les obstacles très divers, ou coûts sociaux, qu'il faut surmonter avant de pouvoir les utiliser. Il s'agit des coûts de manutention des cargaisons, du temps des navires, du temps des véhicules de surface, de l'entreposage, du financement et de l'infrastructure portuaire. Ce chapitre expose également certains des problèmes auxquels les ports de mer se trouvent actuellement confrontés et la façon dont ils se sont développés, les questions des relations industrielles et des répercussions générales sur l'environnement étant abordées.

Le chapitre 4 explique pourquoi des administrations portuaires publiques sont nécessaires (sauf exceptions relativement mineures). Il suggère qu'elles doivent gérer les droits de propriété des structures portuaires, la planification des ports, "les biens publics" (comme les chenaux dragués et les aides à la navigation) et, ce qui surprendra peut-être certains lecteurs, l'application de politiques appropriées relativement à la concurrence.

Le chapitre 5 montre les formes ou les sources de concurrence des ports de mer, c'est-à-dire entre les côtes, les pays, les ports, au sein de mêmes ports (par exemple entre divers exploitants de terminus) et entre les modes de transport. Il examine certaines réactions au "détournement" de cargaisons vers les ports d'un autre pays et si cela devrait être encouragé ou découragé, et dans quelles circonstances.

Le chapitre 6 énumère toute une gamme d'activités nécessaires aux ports de mer, qui peuvent être la responsabilité de l'administration du port (comme dans un port "intégré") ou du secteur privé. Il conclut que l'ampleur optimale des activités d'une administration portuaire doit être décidée à la lumière de l'expérience et des circonstances locales.

---

* Document présenté à la Commission canadienne des transports le 1er septembre 1983.

Le chapitre 7 aborde le problème de la demande d'optimisation à spécifier aux administrations portuaires et les contraintes afférentes. On y évalue l'augmentation délibérée des profits, l'emploi au niveau local, la croissance économique et l'efficacité; on y discute également des "biens publics" et de la possibilité de subventionner les ports de mer. En conclusion, on souligne que l'efficacité est le seul facteur d'optimisation réalisable, mais qu'il existe plusieurs manières d'y arriver, et que les programmes de subventions sont généralement mal venus.

Jusqu'à ce point, ce document traite la question essentiellement en termes généraux, les exemples étant pris au Canada comme ailleurs. Le chapitre 8 décrit l'élaboration de politiques spécifiques pour les ports de mer canadiens depuis les premiers jours jusqu'en 1982, s'arrêtant aux constatations du rapport Gibbs de 1932, à la Loi des ports nationaux de 1936 et au mécontentement croissant qui a résulté à la centralisation menant à la Loi de 1982.

Le chapitre 9 explique la Loi de 1982 qui est déjà en vigueur. Le Conseil des ports nationaux (CPN) a été supprimé et on a créé la Société canadienne des ports. Cette loi prévoit la mise sur pied de sociétés portuaires locales disposant d'un large degré d'autonomie.

Cette loi garantit une grande souplesse ainsi que des degrés souhaitables (quoique pas toujours clairement précisés) d'autonomie locale. Le chapitre 10 traite donc des problèmes d'interprétation de la Loi à la lumière des besoins du Canada dans son ensemble et apporte quelques suggestions.

Chapitre 2

INTRODUCTION

Ce document a été préparé à la demande de la Commission canadienne des transports (qui en garde les droits) à la suite d'une visite que je leur ai rendue en août 1983.

Les membres de la Commission m'avaient invité à préparer un document prospectif, dans le domaine de l'économie maritime, à propos de sujets d'intérêt spécifiquement canadien; je venais de présenter un long témoignage sur les conférences maritimes au Comité de la chambre des lords sur les communautés européennes (le sous-comité qui étudie les règlements proposés par la CEE au sujet des politiques sur la concurrence et le transport maritime). Il me semblait qu'il était davantage du ressort de Canadiens de s'occuper des propositions visant à redonner une certaine vigueur, à quelque échelle que ce soit, à l'industrie des transports maritimes internationaux du Canada.

Le Canada est un pays dont les échanges outre-mer sont importants. Il exporte de vastes quantités de charbon, de céréales, de minerais et de produits forestiers vers un grand nombre de destinations; l'efficacité des ports de mer du Canada revêt donc une importance primordiale. La préparation d'un document sur "la politique relatives aux ports de mer canadiens" semblait donc appropriée. Elle paraissait également opportune parce qu'une frustation de plus en plus forte et l'impression croissante que les statuts existants étaient inadaptés avaient mené à l'adoption, en 1982, de la Loi sur les ports du Canada. Cette loi doit permettre, et a déjà permis, d'apporter des modifications considérables à l'organisation existante, ou extérieure et officielle, des ports du Canada. J'ai voulu me concentrer sur ce qui était fait au sein de la structure ainsi établie.

Le but de ce document n'est donc pas de critiquer la Loi, de s'en plaindre ou d'épiloguer à son propos, mais plutôt d'utiliser cette loi comme une base sur laquelle construire une structure dont l'objectif est de garantir l'efficacité maximale des ports de mer canadiens au profit de ceux qui vivent au Canada, qui réponde à leurs désirs et tienne compte des coûts des autres activités canadiennes. En d'autres termes, nous nous occupons d'une répartition idéale des ressources. Comme on pourra le voir au chapitre 7, il faut toutefois tenir compte à cet égard de certaines complexités qui n'apparaissent généralement pas dans les études de ce sujet. Elles résultent de ce que les ports de mer sont pour l'essentiel tournés vers le commerce international et qu'ils incorporent des éléments de concurrence relativement étrangers aux industries manufacturières ou de service et, également, ce que les économistes appellent des "biens publics".

Le sujet était d'autant plus pertinent qu'en 1978, j'avais eu le plaisir de visiter le Canada relativement à des travaux de recherche effectués dans le cadre d'une bourse de voyage obtenue du ministère de la Fonction publique de Londres. Mon sujet était "L'administration et la

gestion des ports de mer", un titre quelque peu malcommode pour un document qu'il vaut mieux considérer comme portant sur "la politique relative aux ports de mer", puisque les parties les plus intéressantes de mon travail portaient sur les relations entre les administrations portuaires d'un côté et les gouvernements national, régionaux et municipaux de l'autre. Durant mes recherches, j'ai visité 15 pays et rencontré des fonctionnaires de 40 ports de mer, en plus d'hommes d'affaires et de fonctionnaires d'autres organismes publics*. Cinq de ces ports se trouvaient au Canada et j'ai également rendu visite à divers organismes d'Ottawa.

Dans bien des pays, j'ai découvert qu'il existait des relations étroites entre les ports et un palier particulier de gouvernement. Ces rapports semblaient souvent s'être développés quelque peu au détriment des relations avec les autres paliers de gouvernement. Aux États-Unis par exemple, le gouvernement fédéral ne joue aucun rôle substantiel dans la planification et le développement des ports malgré qu'il administre un certain nombre de programmes relativement coûteux. La situation est inversée au Canada où les provinces et les municipalités ne jouent qu'un faible rôle reconnu: la responsabilité des ports est concentrée entre les mains du gouvernement fédéral. Dans les deux pays, et pour des raisons passablement différentes, on a mis en doute la sagesse de ces arrangements; en fait, il me semblait qu'il serait préférable que tous les paliers de gouvernement participent à la gestion des principaux ports de mer, puisqu'ils revêtent généralement une importance aussi bien locale que nationale. Cette idée était renforcée par ce que j'avais vu de l'aide et de la planification nationale pour les ports de mer en Belgique, au Japon et aux Pays-Bas, où la responsabilité des ports est censée être du ressort des autorités locales, mais où aucun travail important ne peut être entrepris, ni aucun changement à la politique apporté sans le consentement des autorités nationales et provinciales.

J'estimais de plus que d'autres difficultés prennent leur source dans le fait que la plupart des administrations des ports de mer n'ont pas une idée très claire de leurs objectifs à long terme, c'est-à-dire de ce qu'elles sont censées optimiser. J'ai appris que l'on préparait une législation relativement aux ports canadiens et j'ai entendu certains commentaires à propos de sa nécessité.

Puisque la Commission canadienne des transports m'invitait à passer trois semaines à Ottawa, il était clair que je ne disposais pas de suffisamment de temps pour effectuer des recherches sur le terrain et le document que vous allez lire devait donc être rédigé presque entièrement en Grande-Bretagne. On peut prétendre qu'il s'agit là d'un avantage puisque j'ai ainsi pu me concentrer sur les principes et laisser à des Canadiens le soin d'une analyse plus détaillée ainsi que de la formulation de critiques bienvenues, ce qui est sûrement approprié.

---

* Les résultats ont été publiés par le Department of Industry, Trade and Prices and Consumer Protection sous le titre A Comparative Study of Seaport Management and Administration, 2 volumes, Londres, 1979.

N'oublions pas non plus "la Loi de Strombom":

> "(...) la clarté et la facilité avec laquelle on peut décrire la solution à (...) des problèmes de transport (...) est directement proportionnelle à la distance qui sépare le pays concerné de celui qui cherche à résoudre les problèmes et inversement proportionnelle au temps consacré à appliquer cette solution aux principaux problèmes quotidiens"*.

En fait, j'ai reçu beaucoup de commentaires et de critiques de Canadiens et de collègues de la Grande-Bretagne. Michel Archambault, Sheila Farrell, Ken Glover, Henri Laflamme et Brian Thomas m'ont beaucoup aidé à diverses étapes de ma recherche. De plus, Burt Kelso a été pour moi un guide et un conseiller précieux pour toutes les questions relatives au Canada. M. Tessier et d'autres représentants de Ports Canada et du ministère des Transports m'ont aussi été d'un grand secours. Certaines des modifications apportées au document original sont fondées sur les commentaires de ces personnes.

Malgré toute l'aide reçue, je demeure seul responsable des opinions et conclusions exprimées dans le présent document ou des erreurs et omissions qui pourraient s'y trouver. Je souligne d'ailleurs qu'au moment de remettre ce document au cours d'un séminaire à Ottawa-Hull, j'ai fait remarquer que les possibilités d'erreurs sont toujours plus grandes lorsqu'il s'agit d'idées nouvelles.

---

* D.A. STROMBOM, "Transportation in Developing Countries", Traffic Quarterly, janvier 1966.

Chapitre 3

L'IMPORTANCE DES PORTS DE MER*

3.1 Introduction

Dans un pays comme le Canada où le commerce outre-mer est très développé, il peut sembler superflu d'insister sur l'importance des ports de mer, et, en fait, le sujet est si souvent tenu pour évident qu'on le traite rapidement. L'importance et la complexité du sujet ne sont donc pas pleinement comprises. Toutefois, ce n'est qu'en comprenant bien pourquoi et comment les ports de mer sont importants que l'on peut élaborer des politiques adaptées. Commençons donc par définir le sujet avant de discuter de l'importance et des fonctions des ports de mer.

3.2 Qu'est-ce qu'un port de mer?

Un port de mer est essentiellement un endroit où des biens et des passagers sont transférés d'un navire à la terre ou inversement. En tant que tel, il occupe normalement un site où il existe un plan d'eau abrité suffisant qui peut être en grande partie naturel (comme l'anse Burrard à Vancouver), pour l'essentiel artificiel (comme Ashdod en Israël), très amélioré par les efforts de l'homme (comme à Toronto ou New Westminster); il peut même s'agir d'une rade foraine dans un endroit où les conditions atmosphériques sont fréquemment clémentes et où l'on peut généralement compter sur des eaux calmes (comme dans nombre de ports de la Méditerranée et des Caraïbes). Cependant, même si l'on peut ainsi esquisser de telles grandes catégories, les différences entre les ports, d'un point de vue physique comme en termes d'emplacement, sont telles que chacun d'eux est en fait unique. Il est donc essentiel de connaître le port en question. Il existe d'autres types de ports dont la raison d'être est différente: notamment les extrémités des grands canaux comme Panama, Suez et Welland; on trouve aussi des ports de ravitaillement comme Curaçao, Las Palmas (îles Canaries) et Saint-Vincent (îles du Cap vert); dans beaucoup de ces ports, on transborde également des cargaisons, malgré que cela ne se fasse généralement qu'en quantités modestes par navire puisque de tels endroits ne produisent et ne consomment normalement que peu de marchandises par rapport au nombre de navires qui y font escale.

On dénombre également des ports qui existent principalement pour desservir des marines de guerre, des traversiers, des embarcations de plaisance ou des stations pilotes. De tels endroits n'entrent pas dans la portée centrale de cette étude, malgré que certains des principes développés

---

* Le terme port de mer est utilisé pour éviter toute confusion avec les aéroports et ne suppose aucunement la présence d'eau salée. Des ports des Grands Lacs canadiens comme Toronto et Thunder Bay sont donc inclus dans les ports de mer tout comme Odessa, sur la mer Noire, le serait si ce document portait sur les ports russes.

dans les chapitres ultérieurs puissent, mutatis mutandis, leur être également applicables.

Hormis de telles exceptions spécialisées, un port de mer devrait offrir, d'un côté, un bon accès à l'eau libre et, de l'autre, un accès grâce à des transports terrestres à un arrière-pays suffisamment important en terme de population, de production et de consommation pour assurer sa viabilité économique. Puisque (dans les limites du site) on peut reproduire nombre d'installations portuaires, cette viabilité peut se retrouver dans une vaste gamme d'échelles, malgré que certaines innovations modernes aient grandement augmenté le roulement minimum de cargaisons nécessaires. Les approches maritimes comme les transports terrestres peuvent devoir être substantiellement améliorées; le premier, par un dragage et une simplification des chenaux ainsi que la fourniture d'aides à la navigation, et l'autre, par la construction de routes, de voies ferrées et l'aménagement de voies navigables intérieures. Quel que soit le pays, il est rare que toutes ces qualités se trouvent réunies dans beaucoup de sites. Ainsi par exemple, même si l'on trouve une multitude de bons ports naturels sur les côtes de Terre-Neuve, rares sont ceux qui offrent une population suffisante et un accès satisfaisant à un arrière-pays capable d'engendrer beaucoup de commerce; on n'en a donc développé qu'une poignée. En d'autres termes, il ne suffit pas de disposer d'un site convenable, il faut également qu'il existe une demande pour des installations portuaires.

Cette demande peut se matérialiser même en l'absence d'une population nombreuse: les endroits où l'on produit du pétrole peuvent offrir un potentiel suffisant pour rendre leur développement en tant que port intéressant, même si leur situation géographique peut poser d'extrêmes difficultés, comme les îles Shetland ou l'Arctique. Les ports d'où l'on exporte du pétrole ou du minerai de fer peuvent donc voir passer des tonnages impressionnants en cargaisons et en navires en n'ayant qu'une population extrêmement limitée. Par ailleurs, un port peut importer, traiter et réexpédier des denrées sur une grande échelle; il faut pour cela qu'il dispose d'une ressource remarquable et stable, comme par exemple l'hydro-électricité, et, en fait, c'est ce qui a conduit à l'implantation de ports très importants au Canada, comme par exemple ceux qui sont situés près de l'extrémité de la zone de navigation sur la rivière Saguenay, au Québec, ou à Kitimat, en Colombie-Britannique. En général, de tels ports ne posent que des problèmes de politique relativement simples puisqu'ils ne comptent que peu d'usagers.

Hormis ces exceptions, les principaux ports de mer dont nous nous occupons sont beaucoup plus complexes. On y embarque et débarque de grandes quantités de multiples types de cargaisons en provenance ou à destination de beaucoup d'endroits, à l'intérieur des terres comme outre-mer. Ces ports offrent en général des activités connexes comme le ravitaillement en combustible, en nourriture et en eau, en matériel nécessaire aux navires et des services comme des chantiers de réparation. L'ampleur des activités économiques qui peuvent être attirées par les ports de mer dépasse souvent de beaucoup ce qui est directement nécessaire aux navires ou aux cargaisons.

3.3 Les ports de mer en tant que portes

Pour un très grand nombre de denrées, on peut généralement constater que le coût par tonne-kilomètre du transport par mer se situe entre 5 % et 10 % d'un transport équivalent par le mode terrestre pertinent, qu'il s'agisse du rail, de la route ou de pipelines.

Ceci est principalement dû au fait que les navires peuvent réaliser beaucoup plus facilement des économies d'échelle. Les ports n'assurent donc pas simplement une fonction de terminus, c'est-à-dire un endroit où l'on transfère des denrées des navires à la terre ou inversement, avant ou à la suite de la traversée de l'obstacle que constitue un plan d'eau. Ils élargissent également les horizons d'un commerce donné en permettant de le pratiquer grâce à des moyens de transport beaucoup plus économiques. La zone ainsi ouverte au commerce varie comme πr^2 lorsque r est déterminé par les coûts relatifs du transport par mer et par terre. Ainsi, si r est 10 ou 20 fois plus grand lorsque l'on substitue le transport maritime au transport terrestre, la superficie d'un cercle dont un port de mer est le centre sera de 100 à 400 fois plus grande. De plus, comme une grande partie des coûts du transport maritime sont normalement associés à l'argent et au temps consacrés à charger et à décharger les cargaisons, (ces opérations dépendant de l'efficacité du port), le coût marginal du mille parcouru par transport maritime est généralement de beaucoup inférieur aux 5 % ou 10 % cités ci-dessus, et la zone ouverte à un commerce rentable se trouve donc agrandie en conséquence. D'un autre côté, il est probable qu'une bonne partie de la zone commerciale ainsi rendue accessible consistera en la même masse continentale, où des moyens de transport terrestre peuvent s'avérer plus appropriés (puisqu'ils évitent les coûts de la manutention à destination des navires et en provenance de ceux-ci); et une plus grande partie encore de cette zone peut n'être constituée que d'eau.

On peut faire une analyse plus approfondie en séparant les coûts terminaux, c'est-à-dire les coûts de manutention et d'estarie, de ceux du transport subséquent. Dans le diagramme ci-dessous, la ligne PP' représente le prix maximal auquel les marchandises seront vendues (en raison de la concurrence des autres services). Les trois autres courbes montrent la relation entre le coût du transport et la distance.

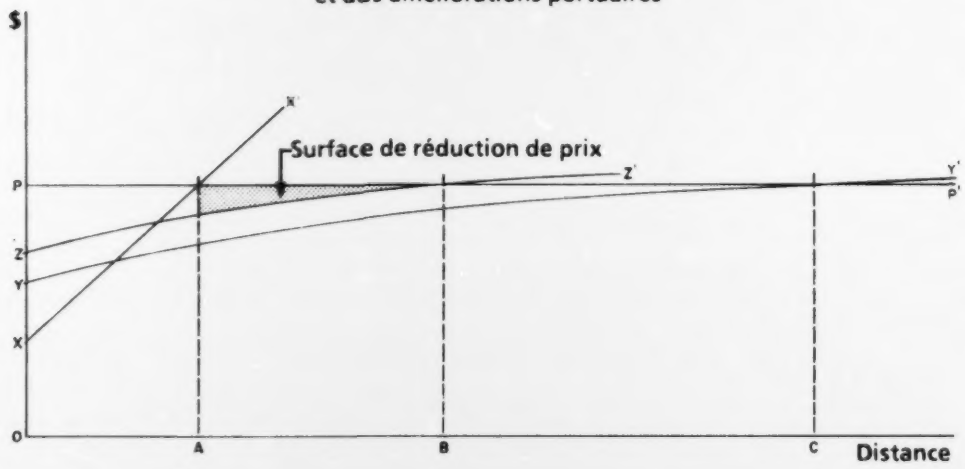
La première, XX', porte sur le transport de surface, OX représentant le coût du chargement et du déchargement d'un véhicule (y compris le temps pendant lequel le véhicule reste immobile) et XX', le coût par tonne-mille du transport des marchandises par la suite. C'est une ligne droite parce que ces données ne varient généralement pas en fonction de la distance.

La deuxième courbe, ZZ', vise le transport maritime. OZ représente le coût du chargement et du déchargement des navires, y compris les frais d'estarie (le temps alloué pour cette activité dans un port donné), ce type de coût étant habituellement plus élevé que dans le cas du transport de surface. La courbe ZZ' représente le coût par tonne-mille du transport de marchandises par navire, ce qui est généralement moins que dans le cas du transport de surface. Cette courbe diminue en fonction de la distance. ZZ' est donc peu prononcée et concave parce que des navires plus gros et plus

économiques sont généralement employés sur les routes les plus longues. Par conséquent, la distance maximale potentielle de commerce croît de OA à OB. À l'intérieur de OB, la zone ombrée indique la réduction des coûts de transport maritime par rapport au transport de surface.

La troisième courbe, YY', donne les effets de la réduction des coûts au port (c'est-à-dire les coûts de manutention et les frais d'estarie) de OZ à OY. Pour de mêmes coûts de transport maritime, la distance maximale *potentielle de commerce s'étend* de OB à OC et, pour des distances moindres, des coûts de transport plus bas peuvent facilement être atteints.

Figure 1
Effets du transport maritime comparés au transport terrestre et des améliorations portuaires



Par conséquent, il est clair que les ports de mer les plus efficaces auront deux effets distincts sur les importations et sur les exportations: premièrement, les producteurs ou les consommateurs pourront profiter de prix plus bas (ou, comme nous le verrons plus loin, ils pourront partager ces profits) et deuxièmement, le développement des ports de mer d'un pays augmentera la zone potentielle d'échanges commerciaux de ce dernier, aussi bien pour les importations que les exportations. Sa population se verra offrir la possibilité d'acheter n'importe quel produit importé donné d'une grande diversité de fournisseurs et profitera donc de la concurrence, tout en pouvant aussi choisir parmi une plus vaste gamme de produits. De la même façon, cette population pourra exporter les biens qu'elle produit vers des marchés plus larges et, ce faisant, pourra être à même de commercialiser des biens qu'il n'était auparavant pas économique de produire. Ainsi, même si le développement des ports de mer ne crée pas une demande, il peut permettre à une demande latente et quelquefois insoupçonnée d'être satisfaite. Il sera soutenu ultérieurement dans ce document que les progrès technologiques réalisés dans la manutention des cargaisons ont grandement augmenté de telles possibilités, mais l'élaboration de politiques pertinentes suppose de suivre un chemin semé d'embûches certaines. Il est donc nécessaire de procéder à une analyse économique soignée.

Nonobstant ces économies d'échelle dans la manutention des marchandises, on peut aussi avancer qu'un port public bien géré permettra à de nombreuses entreprises, petites ou moyennes, de faire du commerce international à titre d'exportateur ou d'importateur, ou offrira divers autres services portuaires, auparavant assurés par quelques grandes entreprises dont le siège social était souvent situé à l'étranger. Les hommes d'affaires agissant chacun de leurs côtés ne sont peut-être pas conscients du fait que d'autres veulent aussi utiliser le port. On peut également affirmer qu'une administration portuaire publique est plus consciente de l'incidence économique et sociale de ce potentiel; certains prétendront toutefois que les administrations publiques, portuaires et autres se sclérosent à cause d'un mandat de plus en plus dépassé ou de la corruption.

3.4 Activités dans les ports de mer et autour de ces derniers

Les résultats de cet élargissement des possibilités commerciales d'un pays se traduisent non pas simplement dans l'apparence physique des ports de mer, dans la construction et l'exploitation de terminus et dans l'agitation indissociable de la vie d'un port actif: on peut également les constater dans les activités économiques qui s'y déroulent. On dénombre deux activités fondamentales, ou nécessaires, et bien des activités secondaires.

La première des activités ou fonctions fondamentales est évidente et visible: c'est la manutention du fret. Dans le passé, et surtout lorsque l'on utilisait des cargos dans lesquels il fallait répartir la charge en la dissociant, cela supposait d'employer un grand nombre d'hommes dont le travail était souvent physiquement éprouvant. À mesure que les salaires réels ont augmenté au fil de la croissance économique, le coût de ces hommes a suivi alors que leur productivité est demeurée voisine d'une tonne par heure-homme et que de modestes changements dans le matériel portuaire utilisé ne semblent avoir fait que peu de différence tant que les systèmes fondamentaux demeuraient les mêmes. Les installations portuaires modernes utilisent des techniques radicalement différentes et, employées efficacement, elles permettent aux ouvriers de produire davantage, entraînent la baisse des coûts de manutention et réduisent de beaucoup l'estarie.

L'entreposage constitue la deuxième fonction indispensable. Les camions, les wagons et les chalands sont généralement assujettis à des restrictions de longueur, de largeur, de hauteur et de poids total en charge par les limites de charge imposées, par exemple par les ponts, les tunnels et les écluses, ces limites étant reflétées par des règlements d'exploitation qui ont force de loi. De telles contraintes s'appliquent beaucoup moins aux navires ce qui fait que, par exemple, un vraquier moderne de déplacement moyen peut généralement transporter autant que 1 000 camions. Les ports de mer doivent donc fournir des entrepôts pour de très gros volumes de biens et de denrées comme, par exemple, des élévateurs à grain, des hangars de quais, des parcs à conteneurs ou des parcs à réservoirs.

On peut dire de ces deux activités ou fonctions de manutention et d'entreposage qu'elles constituent des activités <u>primaires</u> ou <u>nécessaires</u>. On peut toutefois en retrouver plusieurs autres dans les ports de mer. Ces dernières peuvent être qualifiées d'activités secondaires.

Ces denrées devant être chargées et déchargées, il est naturel qu'un port soit un bon endroit pour combiner des lots similaires de provenances différentes (comme par exemple des céréales provenant de fermes différentes ou des marchandises diverses ne remplissant pas un conteneur de manière à ne charger que des conteneurs de groupage pleins). Un port est également un bon endroit pour dissocier la charge d'un navire, par exemple en réamballant les cargaisons à l'arrivée avant de les distribuer à divers centres locaux ou à l'intérieur des terres. Le centre de distribution principal de Dupont dans le port d'Anvers qui dessert l'ensemble du continent, puisque Dupont n'a pas d'usine en Europe, en constitue un exemple.

Par ailleurs, il est souvent économique d'installer des activités de traitement ou de fabrication là où l'on exécute ces fonctions de combinaison ou de dissociation (rupture) de charges. Lorsque l'on dispose d'assez d'espace, il est possible d'établir un accès direct aux matières premières du navire à l'usine ou inversement; on peut voir des exemples de telles initiatives dans des développements portuaires du Japon, de Belgique et de France. C'est donc un facteur important des politiques portuaires d'un pays que les zones gérées par les administrations portuaires soient de nature souple plutôt que rigide et que ni le mandat de ces administrations ni d'autres accords (comme par exemple le fait de réserver tous les emplois d'une région définie à ceux qui figurent sur une certaine liste) n'empêchent d'installer de telles activités industrielles à proximité immédiate des quais qui les desservent.

Ces activités liées aux ports sont parfois, par choix ou par obligation, exercées loin du port lui-même en vue de réduire les encombrements dans la ville ou de développer de nouvelles zones. Ainsi, la proximité physique n'est pas toujours nécessaire à un bon système de transport intérieur, bien que cela ne s'applique pas aux industries lourdes.

Étant donné que tout ceci nécessite de l'espace à terre, il est souvent utile que les superficies disponibles soient agrandies en gagnant sur la mer. Les principaux ports étant situés dans des villes où l'on démolit et reconstruit sans cesse, il est souvent aisé d'obtenir des quantités suffisantes de matériaux facilement compactés à cette fin et, lorsque cela est pratique, on peut également utiliser des matériaux de dragage comme à Vancouver et New York. L'excès d'eau est éliminé en surchargeant ces matériaux, c'est-à-dire en les compressant sous des accumulations de matériaux. De cette manière, et au fil de longues périodes, les rives d'un port de mer peuvent connaître des changements très notables. On en trouve des exemples à Hong Kong, Tacoma, Toronto, Vancouver et Yokohama tandis qu'à Kobe et Osaka, on a créé des îles de toutes pièces afin de construire des ports en rasant des collines et en aménageant des terrains à bâtir horizontaux. De tels projets où l'on gagne sur la mer, que ce soit au moyen de matériaux de dragage ou en nivelant des collines, servent un double objectif, malgré qu'ils soient généralement limités par les coûts de transport du matériau.

La faculté des ports à profiter de telles possibilités, dans la mesure où ils ne sont pas gênés par des restrictions juridiques pour ce qui est de transformer un partie d'un plan d'eau en surface terrestre, va de pair avec l'utilisation de superficies de plus en plus grandes par les

installations modernes de manutention du fret. Par ailleurs, les parties les plus anciennes des ports de mer sont souvent situées à proximité du quartier d'affaires de la ville. Ces installations portuaires sont quelquefois désuètes. Même s'il n'existe pas de demande d'espace supplémentaire pour des installations portuaires, il peut être rentable de gagner sur l'eau afin de vendre ces terrains ou de les louer pour des fins qui ne sont pas nécessairement ou directement liées à l'exploitation d'un port. Hong Kong et Toronto en fournissent de bons exemples. On a commencé à gagner sur l'eau à Hong Kong dès que les Britanniques en prirent possession en 1842. À Toronto, cela s'est fait conformément à un plan élaboré peu après la création de la Commission portuaire en 1911, ce plan ayant été maintenu (en modifiant quelque peu le calendrier d'exécution) depuis lors*. Il ne devrait guère être nécessaire de souligner que de telles activités peuvent être très rentables puisqu'elles produisent à la fois des plans d'eau plus profonds et des nouvelles terres. Dans ce cas encore, cependant, les coûts de transport risquent de limiter de telles activités.

Dans une ville d'une certaine importance, une grande diversité d'activités commerciales ou de services est nécessaire; les services bancaires et d'assurances étant parmi les plus évidents. Lorsque la ville abrite de plus un port de mer par où passe un commerce international, ce besoin est encore beaucoup plus grand. Il faut des douaniers pour surveiller les mouvements de cargaisons et des consuls pour voir aux besoins de leurs ressortissants nationaux. Le secteur privé emploie un grand nombre de gens qui achètent et vendent des marchandises et, ce qui est peut-être le plus important, s'assurent que les transactions et les mouvements de cargaisons qui en résultent sont conformes aux lois de leur propre pays et de leur partenaire commercial et que le financement nécessaire existe bien. (On exagère toutefois en disant que le poids d'une cargaison est souvent égalé par le poids de paperasses en rapport avec celle-ci). On peut ainsi accumuler beaucoup d'expertise qui peut être étendue au service d'autres ports et même d'autres pays. Il est essentiel de disposer d'excellentes communications, qu'elles soient postales, téléphoniques ou par télex; il est souvent utile de réserver un édifice aux courtiers, financiers et agents comme cela s'est fait à Melbourne et New York (World Trade Centres).

Les ports de mer assurent donc les fonctions principales de manutention et d'entreposage du fret et, souvent, les fonctions secondaires de rassemblement ou de dissociation des cargaisons, d'activités industrielles et d'aménagement afin de gagner sur l'eau. Une grande diversité d'activités commerciales connexes peut également apparaître.

Les ports de mer partent fréquemment de cette base pour former de grandes villes: Londres, New York, Montréal et Vancouver en sont de bons exemples; et au sein de ces villes la proportion d'activité économique en rapport direct avec le port de mer peut être relativement faible. Par exemple, la porportion de la population laborieuse employée à des fonctions de manutention et d'entreposage du fret dans le port de mer peut être

---

* Existe-t-il un autre organisme public qui a conservé le même plan durant 70 ans, en n'en modifiant que le calendrier d'exécution?

modeste, tout comme la proportion de la circulation routière totale de la ville qui va au port ou en vient.

3.5 Les ports de mer en tant qu'obstacles

Tout comme il est utile d'étudier de quelles manières les ports de mer engendrent ou favorisent l'activité économique, il est quelquefois intéressant de voir dans quelles mesures ils peuvent constituer des obstacles au commerce et donc limiter les activités précitées. Les coûts, ou obstacles au commerce, que supposent les activités fondamentales des ports de mer (la manutention et l'entreposage du fret) sont par définition inévitables même si on peut les réduire au minimum. On peut par contre éliminer le coût des activités secondaires, par exemple en les installant ailleurs. Les coûts connexes à certains obstacles ne sont toutefois pas directs; bien évidemment, certains des plus importants n'apparaissent pas dans les frais que peut imposer une administration portuaire ou un exploitant de terminus puisqu'ils revêtent des formes relativement variées et qu'ils sont, du moins initialement, payables par différentes personnes. Il est cependant utile de se souvenir qu'ils doivent tous être payés par quelqu'un et que, quelles que soient la forme qu'ils revêtent et la personne qui les paye (ou qui les reçoit), ils constituent tous des éléments de ce que l'on peut qualifier de coût généralisé* du transit du fret dans le port.

On relève tout d'abord le coût de la main-d'oeuvre et du matériel utilisé dans la manutention du fret. Il peut s'agir d'une simple représentation de la comptabilité et des coûts sociaux ou il peut y avoir des contradictions. Les syndicats peuvent avoir fait monter les salaires ou les avantages sociaux, ou les deux, bien au-dessus des coûts sociaux. Cela peut se produire aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés comme le Canada. Ils peuvent imposer des restrictions sur la production, comme exiger de remplir les conteneurs incomplets. Des accords institutionnels peuvent avoir été passés qui instituent un nivellement des coûts qui ne sont pas pertinents aux augmentations ou diminutions de production ou encore qui représentent des paiements de transfert. Il peut par exemple exister des programmes de désaisonnalisation** qui prévoient des rémunérations de compensation substantielles pour les dockers dont les services ne sont pas nécessaires un jour ou une semaine donné; ces coûts peuvent être inclus dans les frais généraux salariaux quelle que soit la situation qui prévaut sur le marché de la main-d'oeuvre à ce moment. De tels plans peuvent être multipliés pour les payes de vacances, les congés de maladie ainsi qu'un nombre surprenant d'autres avantages marginaux. Les effets globaux risquent donc être notables. À Sydney (Nouvelle-Galles du

---

* "Les coûts généralisés" représentent un concept extrêmement utile dans l'économie des transports où, par exemple, l'amélioration d'une route peut entraîner des économies de combustible et de temps de déplacement, éliminer des accidents et présenter éventuellement d'autres avantages. Le concept renvoie donc au total de tous les éléments qui peuvent être estimés facilement, sans tenir compte de qui supporte de tels coûts.

** Rien dans cette analyse ne doit être perçu comme indiquant une opposition de principe aux plans de désaisonnalisation.

Sud) par exemple, ces coûts peuvent facilement atteindre 116 %* du salaire de base qui n'est lui-même aucunement modeste. De semblables distorsions peuvent se retrouver dans les factures de fourniture d'équipement, et, enfin, des entreprises de manutention de fret qui sont censées être en concurrence peuvent en fait être membres d'un cartel ou d'un accord de fixation des prix. Il peut aussi survenir des distorsions entre les prix et les coûts sociaux marginaux dans d'autres circonstances, par exemple lorsqu'une administration portuaire qui exerce une main mise globale profite de l'absence de concurrence pour entretenir l'inefficacité ou réaliser des profits excessifs ou lorsque l'on suit des politiques de prix erronées. Les affirmations selon lesquelles les profits demeurent raisonnables doivent donc être soigneusement examinées à la lumière de plus que de simples éléments comptables.

La manutention du fret se fait souvent en deux temps, les deux opérations étant facturées distinctement. La première opération a lieu entre le navire et le quai et il s'agit souvent (surtout dans le cadre des accords conclus en Amérique du Nord) d'amener le fret des cales du navire à un endroit d'entreposage à quai, qu'il s'agisse d'un hangar de quai ou de tout autre endroit convenu. Cette opération est souvent appelée "arrimage" et certains auteurs ont concentré leur attention sur elle en négligeant la deuxième étape, qui porte sur le transfert des marchandises de l'endroit d'entreposage aux véhicules employés pour l'acheminement terrestre (acheminement routier ou ferroviaire mais quelquefois par voie d'eau). Cette deuxième étape est souvent appelée "réception et livraison" (selon le sens du transfert). Dans le cas des cargos classiques (c'est-à-dire qui transportent une cargaison qui a dû être dissociée), le premier de ces mouvements est souvent payé par le navire et le second par les propriétaires de la cargaison, même s'ils peuvent être tous deux être assurés par les mêmes travailleurs et chariots élévateurs à fourche fournis par le même employeur. La différence réside pour l'essentiel dans le fait que l'opérateur de chaque véhicule est responsable de son chargement ou de son déchargement**. Lorsqu'un service de transport direct est offert, par exemple par conteneur, la distinction peut être sans objet et l'expéditeur n'aura à payer qu'une facture.

Le deuxième principal élément de coût réside dans le temps que doit passer un navire au port afin de terminer la manutention de la cargaison pertinente. Cette période est fréquemment qualifiée d'"estarie" et, quantitativement, elle est souvent aussi importante que le premier élément. Il peut être utile de la diviser en "temps brut passé au port" et "temps net passé au port". Le temps brut correspond à la période qui s'écoule entre le

---

* R.O. GOSS, "Competition in Cargo-handling: Some Experience from Australia", Maritime Policy and Management, vol. 9, n° 1, 1982.

** Il existe des différences nombreuses et frappantes entre les méthodes utilisées d'un port à l'autre, même dans le même pays. Bien des lecteurs seront donc au fait de différences par rapport à l'ensemble simple de méthodes résumées ici. Par exemple, à Fremantle et Tacoma, le travail à quai est exécuté par les employés de l'administration portuaire; à Toronto, ces employés ne déplacent le fret qu'entre "l'endroit d'entreposage" et le camion ou le wagon.

moment où le navire arrive au port et celui où il le quitte (l'arrivée et le départ étant commodément définis comme, par exemple, le moment où l'on embarque et où l'on débarque le pilote ou encore où le navire laisse une bouée de mi-chenal). Le temps net est défini comme la période durant laquelle la cargaison net est embarquée ou débarquée du navire, bien que l'on néglige en général les variations entre différentes parties du navire (réservoirs ou panneaux de cale) ainsi que les pauses courtes. On établit généralement une distinction entre les principaux types de navires (pétroliers, vraquiers, porte-conteneurs et navires de charge réguliers) ainsi qu'entre le chargement et le déchargement.

La différence entre les deux périodes réside dans divers éléments comme par exemple faire la queue en attendant un poste à quai, nettoyer les soutes, ne pas avoir de cargaison ou encore de matériel ou de main-d'oeuvre de manutention de cargaison et toutes périodes durant lesquelles on ne travaille généralement pas, comme par exemple la nuit et les fins de semaine. Du point de vue de la gestion portuaire pratique, il est important de distinguer entre ces éléments de façon cohérente et à l'échelle du pays*.

L'évaluation des estaries en termes économiques est pleine de difficultés, et ce, à deux égards. Il existe tout d'abord des difficultés conceptuelles comme, par exemple, mesurer ce temps et, deuxièmement, il est difficile en pratique d'obtenir les données pertinentes qui n'apparaissent généralement pas, même dans les comptes internes des entreprises de transport maritime**. Le premier type de difficultés peut être ramené à une dichotomie entre les manques à gagner à court et à long termes. Il est évident que les premiers sont pertinents dans le cadre des objectifs immédiats, par exemple d'exploitation, mais même s'ils l'étaient également pour la planification portuaire, il est probable qu'on n'arriverait pas à les prévoir. On peut donc utiliser les seconds qui refléteront généralement le coût de substitution sociale du capital tel que calculé aux fins par exemple de l'évaluation de l'investissement.

---

* Dans son livre Improving Port Performance: The Management of General Cargo Operations, UNCTAD, Genève, 1983, mon collègue Brian Thomas définit le "temps-navire au quai" duquel est déduit le "temps de non-exploitation" (c'est-à-dire les périodes de repas et celles qui sont entièrement en dehors des heures de travail) en vue d'obtenir le "temps de travail au quai". On soustrait alors de ce dernier le "temps d'inocupation" (c'est-à-dire les retards non prévus comme les défectuosités ou le manque de marchandises) de façon à obtenir le "temps d'exploitation", soit le temps pendant lequel les marchandises sont vraiment déplacées sur le quai. L'utilisation systématique de ces définitions devraient permettre un jour des comparaisons au niveau international.

** On pourra trouver des éléments complémentaires d'information à propos des sujets abordés ci-dessous dans l'ouvrage de R.O. GOSS (éd), Advances in Maritime Economics, UWIST, 1982, p. 138-177, une réimpression d'un essai de R.O. GOSS et M.C. MANN intitulé The cost of ships' time. Cet essai donne également des chiffres quelque peu dépassés.

Il faut toutefois faire remarquer que, quelles que soient les méthodes et les sources employées, le coût du temps que passe le navire au port est dans le premier cas reflété dans une multitude de coûts qui incombent au propriétaire du navire. Ces coûts comprennent la consommation de combustible afin de produire de l'électricité, etc., l'utilisation des provisions du navire, les salaires de l'équipage, les primes d'assurance ainsi que tous les gains nets que le navire aurait pu réaliser ailleurs dans le temps disponible (c'est-à-dire le manque à gagner du navire lui-même). Ces gains nets compensent généralement, en termes comptables, l'amortissement et le profit qui peut être réalisé*.

En ce qui concerne les navires affrétés au voyage, le coût des retards qui allongent la période d'affrètement ("jours de planche") sera reflété dans le coût de la surestarie spécifiée dans la charte-partie et l'avantage que constitue le raccourcissement du séjour au port se reflétera quant à lui dans la prime que paie l'armateur pour tout temps gagné durant les opérations d'embarquement ou de débarquement ("despatch money") qui aura elle aussi été spécifiée dans la charte-partie. Il est toutefois curieux de constater que, quoique ces deux aspects de la charte-partie renvoient au manque à gagner à court terme du point de vue du temps d'exploitation du navire, les contrats d'affrètement spécifient généralement une surestarie deux fois supérieure à la prime payée pour tout temps gagné à quai**. Cela reflète les opinions différentes des propriétaires en ce qui concerne le voyage suivant: comme il est souvent difficile de modifier les dates de livraison, tout retard peut entraîner une amende, mais une livraison avant la date fixée ne donne rien. Cette contradiction finira par disparaître avec les changements apportés aux jours de planche.

Par contre, en ce qui concerne les navires affrétés à temps, le coût est transmis de l'exploitant du navire à l'affréteur, en général en fonction d'un taux unique par jour/navire***, et ce taux incluera bien évidemment le taux de profit tacitement convenu lorsque le taux a été accepté. Comme les contrats d'affrètement peuvent porter sur une période d'une durée variable, de quelques semaines à toute la durée utile d'un navire, et comme les marchés d'affrètement maritime fluctuent, le degré de profit espéré au moment de la signature du contrat peut différer notablement du profit effectivement réalisé durant le voyage en question. En général, l'un ou l'autre de ces arrangements sera appliqué aux pétroliers, aux vraquiers, aux tramps et aux navires les plus spécialisés (par exemple les néo-vraquiers transportant de la pâte à papier ou des automobiles) sauf lorsqu'ils sont la propriété de ceux dont ils transportent la cargaison. Toutefois, même alors, les principes de manque à gagner peuvent continuer

---

* Nous ne nous préoccupons bien sûr pas de la manière, si tel est le cas, dont le profit peut être redistribué, par exemple pour rembourser des prêts, dans des réinvestissements ou en dividendes aux actionnaires.

** Sauf, apparemment, en ce qui concerne des organismes situés dans la République populaire chinoise, qui insiste sur l'égalité.

*** Bien que cela soit souvent exprimé en taux par tonne de port en lourd par mois du calendrier ou mois de 30 jours.

d'être appliqués, et ce, dans une perspective à long terme, même pour les navires les plus spécialisés.

En ce qui concerne les paquebots et les navires de charge réguliers, y compris les porte-conteneurs, les opérateurs (agissant quelquefois de concert avec d'autres, par exemple dans une conférence maritime) fixent normalement leurs tarifs de façon à étaler leurs coûts moyens sur un certain nombre de ports et d'expériences de retard au port: on ne répercute pas explicitement sur les clients des retards spécifiques, bien que si la congestion d'un port devient chronique, les opérateurs peuvent appliquer des "surtaxes de congestion" à leurs taux de fret de base*.

De la même façon, les coûts de toutes modifications significatives des estaries calculés pour les véhicules terrestres seront probablement répercutés sur le client, surtout s'ils sont importants ou attendus. Les coûts de chaque variation fortuite peuvent être assumés par le transporteur, mais il cherchera généralement à les récupérer en en faisant la moyenne et en ajoutant le résultat au taux qu'il demande, souvent en qualifiant cette surprime de prime d'imprévus. Puisqu'il a généralement des concurrents, il peut aussi s'efforcer de réduire au minimum de tels coûts, par exemple en se servant de camions semi-remorques, de façon ce que seule la remorque doive attendre pendant que le conducteur et le tracteur travaillent ailleurs. Il est important que les accords institutionnels destinés à compenser les périodes d'attente ne freinent pas de tels développements.

Le troisième élément du coût de passage d'une cargaison par un port de mer concerne le coût de la fourniture d'espace d'entreposage. Il s'agit là d'exceptions rares (par exemple: manutention directe rail-mer de conteneurs à Zeebrugge**) mais, ne serait-ce que parce que les navires portent du fret par dizaines de milliers de tonnes, l'entreposage est nécesaire afin de fournir une cargaison tampon entre un chargement et un autre, ce qui évite des coûts excessifs d'attente. Physiquement, cet entreposage peut revêtir n'importe quelle forme appropriée: un élévateur à grain, un hangar de quai ou un parc à conteneurs. Dans l'important sens juridique et institutionnel souvent employé en Amérique du Nord, il s'agit du

---

* Les porte-parole de certaines conférences se plaignent qu'ils n'arrivent pas souvent à récupérer l'intégralité des coûts marginaux. Certains porte-parole de conseils d'expéditeurs, d'un autre côté, se plaignent que les surtaxes de congestion imposées par les conférences maritimes sont quelquefois maintenues après que leur raison d'être ait disparu.

** On associe cette pratique à la très grande proportion de wagons porte-conteneurs que l'on retrouve à Zeebrugge. Ces mouvements sont facilités par le fait que l'opérateur du portique à conteneur peut contrôler directement les mouvements des wagons plats qui forment jusqu'à trois trains de conteneurs. Les conteneurs qui ne sont pas destinés aux trains concernés sont débarqués du wagon et mis de côté au moyen d'un chariot cavalier. De tels arrangements nécessitent une organisation très fiable et il faut disposer d'un important matériel roulant. Ils vont à l'encontre de la souplesse du procédé des cargaisons tampons, que l'on s'accorde généralement à reconnaître comme préférable.

"lieu d'entreposage". Spécialisé ou général, couvert ou non, il est rarement gratuit, malgré que certains ports l'offrent effectivement gratuitement pour une période limitée. Selon l'importance des installations d'entreposage en question par rapport à la demande pour de telles installations, ceci peut mener, jusqu'à un degré néfaste, à une congestion des installations portuaires terrestres. On peut remédier à cette situation en réduisant le temps d'entreposage gratuit et en commençant à imposer des taux de pénalité à l'expiration de ce temps, bien que cela ne soit que d'une efficacité limitée si la cause du retard n'est pas imputable au propriétaire de la cargaison, c est-à-dire, par exemple, si le retard est dû aux douanes ou à des questions administratives. Il arrive quelquefois, bien sûr, que les installations d'entreposage appartiennent à un expéditeur de fret (parcs de réservoirs des compagnies pétrolières, par exemple) et qu'il impose alors effectivement des frais d'entreposage ne relève que de son propre système de comptabilité interne. Le point important est qu'il existe généralement un coût, qu'il soit identifié ou non. Comme l'entreposage n'est pas la fonction la plus évidente d'un port, son importance économique est habituellement sous-estimée et il est d'autant plus nécessaire d'en faire une composante distincte du coût de transport généralisé.

Un quatrième élément du coût du passage d'une cargaison dans un port est le financement. La cargaison a toujours un propriétaire (sauf dans des circonstances extrêmement inhabituelles). L'argent avec lequel la cargaison a été payée, s'il a été emprunté, doit être remboursé, généralement assorti d'un taux d'intérêt. S'il n'a pas été emprunté, il aurait pu être prêté ou investi, présumément à un taux d'intérêt semblable. De l'une ou l'autre manière, donc, il existe un coût et il est peu probable que le fait que cet intérêt soit explicite (c'est-à-dire payé) ou implicite (c'est-à-dire non reçu) ait de l'importance. Les variations des périodes durant lesquelles le fret reste inactif, ou demeure au "lieu d'entreposage" ou à tout autre endroit, sont donc reflétées dans ce coût financier et, une fois encore, doivent être supportées par le propriétaire de la cargaison.

Enfin, dans cette liste des coûts que suppose nécessairement le passage d'une cargaison dans un port, il faut inclure le coût des biens d'équipement. On classe normalement l'équipement des ports de mer en "infrastructure", c'est-à-dire les chenaux, les brise-lames, les écluses, les bassins et les quais, et en "superstructure", c'est-à-dire les grues, les édifices et l'équipement mobile que supporte l'infrastructure. Du point de vue technique, il s'agit là d'une distinction très commode, mais l'on pourra affirmer qu'en termes économiques, ce n'en est pas une. Une conséquence importante de cette distinction est que les politiques publiques qui financent ces équipements de bien des manières très différentes, par exemple en fournissant un dragage gratuit ou en subventionnant toute l'infrastructure, peuvent être fondées sur de fausses prémisses. Les arguments économiques ne sont toutefois pas les mêmes pour tous les éléments d'infrastructure et il est nécessaire de procéder avec précaution lorsque l'on établit les distinctions appropriées. Cet argument sera développé plus en détail au chapitre 7.

3.6 Certains des problèmes actuels des ports de mer

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la situation économique et technique des ports de mer a évolué de façon importante sur un certain nombre de plans. Cela a eu des répercussions économiques et sociales notables.

Le principal événement, surtout en ce qui a trait au commerce maritime canadien, a été l'augmentation massive du tonnage des navires. Le temps d'estarie des navires n'ayant pas augmenté en proportion, s'il a augmenté (et il peut avoir diminué dans certains cas), les résultats ont été doubles: il existe une demande pour des postes d'amarrage en eau plus profonde et, ce qui est peut-être heureux, il n'a pas été nécessaire d'augmenter le nombre de ces postes autant qu'auparavant. D'une façon générale, la meilleure manière d'obtenir des postes en eau profonde consiste à déménager vers un site plus près de la mer*; pour un port fluvial, cela signifie qu'il faut aller en aval vers des eaux naturellement plus profondes ou vers un site où les travaux de dragage nécessaires sont moins importants, comme ce qui a récemment été annoncé pour Chicoutimi (Québec)**. Dans certains cas, on peut décider d'utiliser des sites au large équipés de coffres d'amarrage. C'est le cas au terminus pétrolier connu sous le nom de "Canaport" près de Saint John (Nouveau-Brunswick) ainsi qu'au terminus pétrolier au large ("LOOP") situé près de la Nouvelle-Orléans (Louisiane). De tels arrangements ne sont pas nécessairement limités au pétrole et aux autres cargaisons naturellement liquides: Marcona Corporation expédie régulièrement des sables ferrugineux de Nouvelle-Zélande en pompant une boue par l'intermédiaire d'un coffre d'amarrage unique situé au large jusqu'à un de leurs navires***. Les transferts directs de navire à navire ne sont pas

---

* Les exceptions de Southampton en Grande-Bretagne et de Halifax en Nouvelle-Écosse méritent d'être relevées, non seulement parce que ces deux ports ont aménagé de nouvelles installations en amont ou à l'intérieur des terres par rapport aux anciennes installations, mais aussi parce que là où une côte est très découpée et marquée par des fjords et des vallées fluviales noyés par une élévation du niveau de la mer par eustatisme, il peut exister de telles possibilités. Elles sont relativement distinctes des sites estuariens, où l'on peut s'attendre à ce que le développement ait lieu vers l'aval. On dénombre un grand nombre de tels sites au Canada, mais il faut remarquer que, comme de telles caractéristiques géographiques (surtout les fjords) sont généralement marquées par des montagnes, il est peu probable que l'on y trouve des sites plats permettant la construction d'un port et il existe rarement des centres importants de production ou de consommation à proximité. La nature vierge du Indian Arm à Vancouver en constitue un exemple qui contraste bien avec l'animation portuaire sur les rives plus plates entre le premier et le deuxième détroit.

** Communiqué de presse de Transports Canada, 28 avril 1983.

*** Même si elle semble s'être révélée un succès, ni cette expérience, ni d'autres expériences menées avec les boues n'ont été beaucoup copiées. Il est possible que cela soit dû au fait que les taux de transport et les coûts correspondants de temps de navires ont connu un affaissement profond et prolongé. *(suite à la page suivante)*

limités au pétrole: on transfèrerégulièrement des cargaisons sèches à partir de cargos hors mer autodéchargeant (l'industrie canadienne de la construction navale est à l'avant-garde dans la conception de ce type de navires) dans le Bas-Saint-Laurent (près de Sept-Îles) et dans le plateau fluvial. La construction d'une usine de traitement du charbon au large d'Israël a été proposée. On suggère souvent la construction d'îles flottantes ou artificielles, ce qui se réalise parfois. Un exemple important, d'ores et déjà en cours d'expansion et qui pourrait bien être copié ailleurs, est l'île artificielle de 22 hectares située sur le banc Roberts, à quelque 30 kilomètres au sud de Vancouver, dont elle fait partie.

En ce qui a trait aux cargaisons générales, bien des innovations ont été apportées dans le domaine des conteneurs et des services rouliers. Elles ont souvent consisté soit à déménager à un nouveau site (comme pour Halterm à Halifax, en Nouvelle-Écosse), souvent en gagnant sur la mer, ou à déplacer le front de mer jusqu'aux extrémités de quais secondaires précédemment utilisés, comme à Saint John (Canada), à New York (États-Unis) et à Sydney (Nouvelle-Galles du Sud). Dans ce cas également, le tonnage des navires et la vitesse de chargement ou de déchargement de la cargaison sont positivement liés, tout comme le prévoit la théorie économique, et il est souvent nécessaire de disposer d'approches portuaires et de postes de mouillage en eaux plus profondes. Il a quelquefois fallu également redresser des chenaux.

La création de terminus rouliers et de conteneurs a été accompagnée par une augmentation marquée du roulement de cargaison par mètre de longueur de poste de mouillage, ce qui a fait que la diminution de longueur totale de poste de mouillage inhérente aux espaces entre les quais secondaires s'est souvent révélée acceptable. La souplesse de quais linéaires simples pouvant accepter des navires de tonnage divers constitue un autre avantage. Ces changements n'ont toutefois pas été complétés par des améliorations prononcées du roulement de cargaison par mètre carré de superficie de poste de mouillage*. En d'autres termes, les postes de stationnement des conteneurs et les postes rouliers en sont venus à être situés beaucoup plus loin de l'eau. Étant donné que la plupart des cargaisons sont placées dans des contenants étanches (conteneurs ou véhicules), les hangars de quais ne sont plus nécessaires aux endroits où on les installait précédemment ni dans leur ancienne configuration. Même s'il faut des parcs de stationnement de même superficie pour les conteneurs, ils doivent en général être situés plus loin du navire, à proximité de l'entrée du terminus et être équipés pour un transfert rapide du fret entre les camions et les conteneurs au moyen de chariots élévateurs à fourche. En fait, il y a de bonnes raisons de les

---

Si cette hypothèse est juste, une reprise de l'activité maritime pourrait faire resurgir de telles idées. Pour une opinion optimiste rédigée avant l'augmentation des prix du pétrole et bien avant l'effondrement des taux de transport maritime, le lecteur pourra consulter l'article de M.J. FRASER et L.P. CONNOLLY, "Marconaflo and its use in new mineral developments", Canadian Mining and Metallurgical Bulletin, mars 1972, p. 134-14.

* F. SUYKENS, "A few observations on productivity in seaports", Maritime Policy and Management, vol. 10, n° 1, 1983.

situer loin de la zone portuaire: réduire les embouteillages (quelques camions à charge complète plutôt que plusieurs, partiellement chargés) et encourager la concurrence. Les syndicats cherchent souvent à limiter tout cela. Le déménagement des installations portuaires peut offrir l'avantage supplémentaire de permettre des raccordements directs aux grandes artères de transport intérieur, surtout les routes, les cargaisons n'ayant pas ainsi à passer par les embouteillages des villes.

Le développement des techniques de manutention en vrac et de manutention unitaire s'est accompagné d'énormes améliorations de la productivité de la main-d'oeuvre; en réalité, elles résultent en partie de la nécessité d'économiser une ressource dont le coût croissant était loin d'être compensé par les augmentations de productivité obtenues au moyen de méthodes classiques. En fait, dans la plupart des pays, cette augmentation de productivité a tellement dépassé l'augmentation du volume de commerce que, que l'on ait ou non cessé de recruter, il était inévitable que des licenciements aient lieu à grande échelle*. Un remarquable succès** a été obtenu dans un accord antérieur, "l'Accord de mécanisation et de modernisation" de 1960 de la côte du Pacifique, aux États-Unis, qui supprimait de nombreuses pratiques restrictives enchassées dans un règlement en échange du versement de 25 millions de dollars sur 5 ans, somme représentant quelque 4,5 % du total des salaires annuels, 10 millions de dollars devant servir à l'établissement d'un salaire garanti et le reste à la création d'un fonds de pension. On a donc supprimé toutes les restrictions relatives aux charges des palanques, au "lieu d'entreposage", à la manutention multiple et aux minimums d'équipe.

Il est regrettable que ce précédent n'ait été suivi avec succès nulle part ailleurs. En Grande-Bretagne et dans les provinces Maritimes du Canada, on a assisté à des différends longs et préjudiciables. Ces derniers ont fini par être réglés lorsque l'on a supprimé de vieilles sources de grief, y compris le système du recrutement pour l'essentiel temporaire. (En Grande-Bretagne, on s'efforce de résoudre du même coup le problème des excédents de main-d'oeuvre et ceci tend à avoir des effets très néfastes sur la rentabilité.)

Dans les provinces Maritimes (et à Montréal), les changements supposaient la création d'un nouveau syndicat professionnel, l'Association des employés maritimes (AEM), qui assume un rôle de bourse d'emploi en allouant de la main-d'oeuvre conformément à des règles et à des salaires convenus et en fournissant une rénumération de compensation à ceux qui se

---

* La seule exception connue de l'auteur se situe à Singapour, dont le commerce a augmenté rapidement et de façon régulière au cours de la période pertinente. L'administration du port de Singapour a toutefois procédé à un recrutement hautement sélectif et a institué des programmes de recyclage exhaustifs. On a délibérément eu recours à des cours de formation brefs afin de stabiliser la demande quotidienne en main-d'oeuvre portuaire, ces cours étant facilement organisés ou remis à plus tard.

** Ceci a causé une grande surprise à l'époque puisqu'un communiste, feu Harry Bridges, se trouvait à la tête du syndicat concerné.

trouvent temporairement sans travail, en se chargeant des négociations et en procédant à des inspections de sécurité. L'une de ses premières contributions à l'amélioration des relations de travail lors de sa fondation en 1968 fut d'insister sur l'utilisation du français comme langue de travail. Les employeurs avaient auparavant tendance à utiliser l'anglais et les dockers le français. Étant donné l'importance de la province de Québec pour le commerce des provinces Maritimes, il est remarquable que cela n'ait pas eu lieu plus tôt. Évidemment, la libre concurrence entre les entreprises d'arrimage, même si elle avait prévalu depuis longtemps, n'avait pas conduit à une élimination des entreprises dont la gestion continuait de se faire en anglais par celles où les communications internes étaient meilleures. Ce cas d'échec des forces du marché illustre bien la nécessité pour les administrations portuaires publiques de superviser et de faciliter les améliorations d'efficacité de toutes les manières rendues nécessaires par la situation locale. L'identification de problèmes nouveaux et leur solution peuvent être considérés comme faisant partie de la fonction de planification des administrations portuaires dont il est question au chapitre 4.

Des améliorations radicales ont donc été apportées au rythme de manutention de la cargaison par heure-navire: une grue de quai ou un pont gerbeur vraquier moderne peuvent charger 5 000 à 6 000 tonnes par heure d'exploitation continue et une paire de ponts portiques à conteneurs, 400 tonnes de fret général. Une évolution tout aussi marquée a eu lieu dans la productivité de la main-d'oeuvre de quai ainsi que dans sa rémunération, ses conditions et sa sécurité de travail.

Cette évolution a évidemment entraîné, dans de nombreux ports, le recyclage des gens dans d'autres formes de travail, souvent avec une compensation défrayée en partie par le contribuable. Le déménagement en aval, ou quoi qu'il en soit ailleurs, des postes de manutention du fret a également laissé inutilisés de vastes espaces portuaires précédemment actifs, et ces espaces abandonnés choquent l'oeil et constituent quelquefois un danger. Il est souvent difficile de savoir quoi faire avec de tels endroits, surtout s'ils sont du ressort d'une administration portuaire dont le mandat se limite à l'exploitation d'un port sur une base commerciale. Même si certains efforts peuvent être déployés, et l'ont été, et que certains succès ont été obtenus (par exemple à Halifax, en Nouvelle-Écosse, à Londres, à San Francisco et à Gothenberg, en Suède) en aménageant des sites touristiques, des ports de plaisance et des musées, on pourrait généralement étendre ces efforts et les répéter ailleurs. À cet égard, l'esprit d'entreprise et l'imagination locale semblent tout aussi importants que l'argent, et l'exercice de l'imagination ne doit pas être confiné à des administrations publiques, au secteur privé ou aux politiciens. L'élimination de bâtiments insalubres ou la plantation d'arbres, par exemple, ne devrait pas être étrangère aux soucis ordinaires des fonctionnaires. Si de telles activités n'entrent pas dans le cadre de leur mandat, ce mandat devrait être changé. Jane Jacobs déclarait, en critiquant la manière dont la pointe sud de Manhattan était gérée*:

---

* J. JACOBS, The Death and Life of American Cities, Random House, 1961, p. 171.

"Tant de choses pourraient être faites.

> Le front de mer même est le premier atout que l'on gaspille alors qu'il pourrait servir aux loisirs des gens. Une partie du front de mer du quartier pourrait devenir un grand musée maritime, on y ancrerait en permanence des navires historiques ou originaux, on pourrait constituer la plus belle collection qui puisse se voir et se visiter au monde entier. Ceci amènerait des touristes dans le quartier l'après-midi, des touristes et des gens de la ville la fin de semaine et durant les vacances et, en été, on pourrait y faire des promenades extraordinaires. D'autres sites de la rive devraient servir de points d'embarquement pour des croisières dans le port et autour de l'île; ces lieux (...) pourraient être aussi pittoresques et typiques du monde marin que l'art peut les rendre. Si de nouveaux restaurants se faisant une spécialité de fruits de mer et bien d'autres commerces ne viennent pas s'installer à proximité, je veux bien manger ma carapace de homard."

On peut remarquer que le port de San Francisco, qui est géré par la municipalité, a suivi ce conseil en aménageant un musée flottant et que la prédiction de la dernière phrase s'est trouvée confirmée: les restaurants de Fisherman's Wharf sont réputés dans le monde entier. Vancouver, pour sa part, a fait un pas dans la bonne direction en aménageant une galerie d'observation pour le public et en organisant des visites scolaires. À Toronto, la tour du CN joue un rôle similaire, mais dans la plupart des ports, il faut que l'accès du public puisse se faire facilement et sans formalité. Il a été démontré à Fremantle, en Australie, et à Tacoma, dans l'État de Washington, que ceci est possible et ne mène ni à des accidents, ni à des vols. Dans la plupart des ports, toutefois, l'effort est limité soit en superficie, soit en portée (on aménage par exemple un parc aseptisé et ennuyeux aussi dénué d'intérêt que de visiteurs) ou bien on ne fait pas d'effort du tout. Trop souvent, tant le public que les organismes privés s'opposent à l'accès du public aux ports parce qu'ils ne savent pas que cette pratique a déjà beaucoup de succès ailleurs et qu'en fait la présence de témoins limite le nombre de vols.

Il est bon de se souvenir que bon nombre d'événements décrits dans ce chapitre ont pris la plupart des gens plus ou moins par surprise. Même en partant d'une connaissance a posteriori, il est difficile de le comprendre, car les considérations économiques liées au tonnage des navires étaient suffisamment bien connues pour en faire des cas types de manuels de référence.

Dans son classique Principles of economics, Alfred Marshall écrit*:

---

* Page 290 de la 8e édition de 1920. L'argument, connu des économistes sous l'appellation de "loi du cube" semble trouver son origine durant la construction du navire *(suite à la page suivante)*

"La capacité de transport d'un navire varie en fonction du cube de ses dimensions, alors que la résistance de l'eau n'augmente qu'un peu plus du carré de ses dimensions; un grand navire consomme donc moins de charbon en proportion de son tonnage qu'un petit. Il nécessite également moins de main-d'oeuvre, surtout du point de vue de la navigation, alors qu'il offre plus de sécurité et de confort aux passagers, plus de choix de rencontres et un meilleur service professionnel. En bref, le petit navire ne peut concurrencer le grand entre des ports où des grands navires peuvent facilement pénétrer et entre lesquels les mouvements sont suffisants pour que ces navires puissent se remplir rapidement".

Ces idées n'étaient pas non plus confinées aux économistes puisque, en plus d'un non-conformiste comme Brunel, elles étaient très répandues chez les ingénieurs. Le magnifique ouvrage de l'architecte naval Sir John Biles pour la Dominions Royal Commission* en constitue un exemple. "Le temps, disait-il, est du côté des navires à grand tirant d'eau" et il poursuivait en exprimant l'opinion que "il sera économiquement souhaitable à l'avenir, en ce qui concerne le transport maritime, d'acheminer les marchandises dans des navires tirant 60 pi", en mentionnant bien évidemment qu'il fallait disposer de marchés suffisamment importants et éliminer les retards**. Après la Seconde Guerre mondiale, les conditions de croissance économique permirent à des entrepreneurs comme Ludwig, Naess et Onassis de devenir extrêmement riches en exploitant cet ensemble d'idées simples. La relation positive entre la vitesse de manutention du fret et le tonnage optimal des navires a favorisé la construction de plus grands navires, ceci ayant été limité au début à des cargaisons pouvant être rapidement manipulées comme le pétrole et les minerais. Ce n'est que plus tard, avec l'avènement de l'entreposage unitaire (modulaire) pour la cargaison générale que les mêmes principes ont été appliqués à une plus grande échelle. Le remplacement généralisé de cargos transportant un fret qu'il faut diviser par des navires de conception moderne se poursuit encore, malgré qu'il soit achevé pour la flotte commerciale canadienne de haute mer dans bien des domaines.

---

de I.K. Brunel, le "Great Britain" à Bristol. Voir E. CORLETT, The Great Iron Ship, Moonraker Press, 1975, à la page 10, qui cite une déclaration de Brunel remontant à 1836. Corlett remarque que la "loi" fut chaudement débattue à l'époque, par exemple lors de la réunion de la British Association qui eut lieu à Bristol cette année. Voir également W.S. LINDSAY, History of Merchant Shipping and Ancient Commerce, 1876, vol. IV, aux pages 168 et 169.

* Cd 8460, 1917. Voir également son ouvrage avant-gardiste: "The draft and dimensions of the most economical ship", Trans INA, 1931.

** BILES, cit, 1931. Sir John était pleinement conscient du fait que les navires les plus grands, même s'ils permettent un chargement ou un déchargement plus rapide en termes de tonnes par jour/navire, passent davantage de temps au port parce que l'accroissement de la vitesse de manutention du fret est moins important que l'accroissement de la cargaison à charger ou décharger.

Le fait qu'un si grand nombre ait été tellement surpris malgré l'existence de ces études bien connues et facilement accessibles peut mener à deux conclusions: tout d'abord, il est bon d'entretenir un effort de recherche permanent dont les résultats sont tenus à la disposition de ceux qui établissent des plans pour les ports de mer, ensuite, la souplesse est toujours un avantage. Malheureusement, les installations portuaires se concrétisant après des périodes de gestation plus longues que ce n'est le cas pour les navires, il est difficile de procéder de cette manière, surtout alors que les économies les plus évidentes prennent leur source dans une spécialisation accrue*.

---

* Par exemple, l'application de la loi du cube aux navires hors mer a rendu désuets les canaux Lachine et Welland.

Chapitre 4

LA NÉCESSITÉ D'ADMINISTRATIONS PORTUAIRES PUBLIQUES

4.1 Introduction

L'objet de ce chapitre est d'examiner comment l'on peut justifier l'existence d'administrations portuaires publiques, en tant qu'entités distinctes des ports qu'elles régissent. Pour ce faire, il faut nécessairement examiner les fonctions minimales indispensables à leur efficacité; cela n'implique pas l'étude d'autres fonctions (manutention du fret, par exemple) qu'elles devraient prendre en charge ni les moyens par lesquels elles devraient être supervisées. Ces deux derniers points seront abordés ultérieurement.

Une grande partie de ce chapitre reflète la déception de nombreuses personnes, de Grande-Bretagne et d'ailleurs, qui ont fait l'expérience des résultats du prolongement des institutions et des activités du secteur public qui a par la suite entraîné les programmes de déréglementation aux États-Unis et de privatisation en Grande-Bretagne, souvent soutenus par des recherches universitaires sur les activités en question*.

Pour commencer, il peut être utile d'exclure la minorité de ports (certains d'entre eux étant très importants du point de vue économique) où aucune forme d'administration portuaire publique n'est nécessaire. Il s'agit du cas simple où le port n'a pour l'essentiel qu'un seul utilisateur. Il peut s'agir par exemple d'un port construit par et pour les exploitants d'une seule usine comme un terminus pétrolier, une mine ou une aluminerie. Il est probable que, pour les raisons expliquées ci-dessous, il faudrait élaborer certaines dispositions statutaires, mais lorsqu'il n'y a qu'un seul utilisateur, il n'y a que très peu de raisons de supposer que les intérêts de ceux concernés par des activités portuaires se heurteront aux intérêts de quiconque ou de la société dans son ensemble. On peut faire des exceptions du point de vue de la sécurité, de la pollution ou des effets sur l'agrément de l'emplacement, mais ces considérations sont en principe similaires à celles qui s'appliquent aux autres industries; elles ne sont pas spécifiquement liées à l'existence du port, malgré qu'elles puissent supposer certaines compétences maritimes et qu'il puisse donc être rentable de faire appel pour ces fonctions à des organismes maritimes compétents comme la Garde côtière canadienne.

Cette exception commode ayant été dûment soulignée, nous pouvons maintenant décrire les fonctions nécessaires d'une administration portuaire. Elles portent sur l'établissement de droits de propriété, d'une

---

* En Grande-Bretagne, la plus grande partie de ce travail a été faite par l'Institute of Economic Affairs qui ne s'est pas occupé cependant des ports de mer. Le British Docks Board a été nationalisé pour être ensuite privatisé avec succès et devenir l'Associated British Ports.

planification, de biens publics ainsi que sur la surveillance de la concurrence.

4.2 L'administration portuaire établit des droits de propriété

Sur terre, en général, les droits de propriété sont clairs, qu'ils soient dérivés d'une loi écrite ou de coutumes acceptées. La plupart des terres sont la propriété de quelqu'un, qu'il s'agisse d'une personne, d'une entreprise, d'un organisme public comme une municipalité ou de l'État. Il peut exister certaines exceptions pour des terres que l'on reconnaît être une propriété commune, mais, même dans ce cas, on devrait savoir clairement quelle est la nature des droits communs et à qui ils sont dévolus. Ceux qui possèdent les droits de propriété peuvent exclure les autres, totalement* ou pour toutes les fins économiques importantes. Il peut exister ou non un cadastre officiel des terres et des propriétaires.

Dans ce que l'on peut appeler le domaine aquatique**, de tels droits n'existent généralement pas bien que l'on ait indiqué que le gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick en possède certains. Quiconque construit une jetée ou un quai risque donc de n'avoir aucun titre de propriété officiel sur cette jetée ou ce quai, et en particulier aucun droit exclusif. Pire, on peut affirmer qu'il a érigé un obstacle à la libre circulation des autres et qu'il est passible de sanctions juridiques, par exemple d'amendes ou de dommages et intérêts. Il est donc peu probable que de telles constructions soient érigées sans qu'il existe des droits appropriés et généralement exclusifs. Si ces droits existent, il est vraisemblable qu'ils seront peu coûteux (de façon à réduire au minimum les pertes éventuelles) et conséquemment primitifs et temporaires.

La réoccupation annuelle par des pêcheurs du port de St. John's, à Terre-Neuve, au 16e et 17e siècles, en constitue un curieux exemple. Elle était strictement fondée sur le principe du "premier arrivé, premier servi" et supervisée par un "amiral" élu parmi les premiers arrivés. Les pêcheurs devaient placer leurs séchoirs à morue aussi près que possible du bord de l'eau sans déranger les autres. Il était convenu que tous ces séchoirs étaient érigés temporairement et ils étaient en fait systématiquement détruits à la fin de la saison; toute implantation permanente étant fortement découragée.

---

* Comme en Angleterre et au pays de Galles. En Écosse et dans les régions rurales de Suède, il n'existe aucune loi nous permettant d'empêcher autrui de pénétrer dans notre propriété, mais, évidemment, personne ne peut y faire paître du bétail, y construire quoi que ce soit, y planter ou y creuser. Les droits sont donc pour l'essentiel limités à un passage pacifique. Certaines coutumes aborigènes incluaient des droits tribaux de chasse ou de pâture, mais ils ne sont pas pertinents dans le cadre de cette étude parce que les terres n'étaient pas délimitées et qu'aucun emplacement particulier n'était important.

** Cette expression commode est employée pour désigner les endroits rattachables à un port qui sont généralement recouverts d'eau.

Jusqu'au début du siècle, un volume assez important de négoce était fait au moyen de navires si petits que, si la marée était d'une amplitude suffisante, ils pouvaient échouer* sur une plage à marée haute et transférer directement leur cargaison dans des chariots ou des charrettes à marée basse. Il fallait faire très attention pour éviter les dégâts et les renforts qui devaient être ajoutés à la coque à cette fin donnaient aux navires une lourde apparence. Là où l'amplitude de la marée était suffisante, cette méthode était largement employée sur les côtes galloises et anglaises, et encore à une époque pas si lointaine, par exemple pour des cargaisons comme du charbon ou du calcaire; et bien des villages construits au fond de baies abritées devinrent de petits ports de mer réguliers, sans que quiconque ait en aucune façon décrété qu'il en serait ainsi. Je crois que cette technique est encore pratiquée pour le commerce côtier dans le sud du Chili. Dans de telles circonstances, aucune administration portuaire n'est nécessaire, sauf peut-être si le port devient trop encombré.

Généralement toutefois, un port de mer bien fréquenté doit offrir des terminus et des postes d'amarrage suffisamment bien aménagés pour résister à leur fréquentation (et à un contact quelquefois rude) par de grands navires, aux conditions atmosphériques habituelles et inhabituelles ainsi qu'au chargement et au déchargement de grandes quantités de fret. Il est peu probable que qui que ce soit aménage de telles installations sans droits de propriété bien garantis.

De tels droits peuvent bien sûr être obtenus de nombreuses façons. Il peut exister des statuts établissant une forme d'administration publique, tout comme cela a été le cas pour la constitution de l'administration du port de Londres en 1909. On peut procéder à une proclamation publique, tout comme pour Port Churchill, au Manitoba, en 1927, et certains ports australiens**; cette proclamation ayant elle aussi force de loi. Il peut même s'agir d'une entreprise menée dans une très large mesure par des intérêts privés, sur des propriétés privées. Relevons au passage un exemple remarquable de ce type d'entreprise fait à Cardiff lorsque le deuxième Marquis de Bute construisit le premier bassin fermé*** à ses propres frais en 1839, bien qu'il ait dû demander que l'autorisation de faire de tels travaux lui soit accordée par des textes législatifs. Ce cas classique d'entreprise privée ne connut toutefois qu'un succès limité puisque le Marquis mourut brusquement en laissant pour héritier un fils d'un an. Des mandataires administrèrent donc ses biens, tout d'abord pendant 20 ans, puis par la suite lorsque le

---

* On trouvera une descritpion de ce type d'activités dans W.J. SLADE, Out of Appledore, Percival Marshall, Londres, 1972. Cette pratique était bien sûr relativement dangereuse puisque le temps pouvait changer avant que la marée ne revienne.

** Voir J. BIRD, Seaports and Seaport Terminals, Hutchinson, 1971, aux pages 24 et 25 et du même auteur, Seaport Gateways of Australia, OUP, 1968, passim.

*** Il fallait aménager une écluse à l'entrée à cause de l'importance de l'amplitude de la marée. Il fallut également gagner une très importante superficie sur des marais salants.

troisième marquis, une fois arrivé à sa majorité, ne manifesta qu'un intérêt limité pour l'entreprise*.

Le commerce prit rapidement de l'expansion, mais, financièrement, les résultats contrastèrent avec ceux de l'entreprise du père puisque les mandataires, même s'ils continuèrent d'aménager le bassin, ne le firent que lentement et sans tenir suffisamment compte de l'évolution du tonnage des navires, ce qui faisait que le bassin était toujours trop encombré. Les mandataires émirent l'avis bien fondé que l'entreprise n'était pas suffisamment rentable**.

Ainsi qu'on pouvait le prévoir, il en résulta tout d'abord des querelles chroniques entre la ville et les administrateurs des propriétés de Bute*** et, ensuite, le développement d'installations portuaires concurrentes à proximité, c'est-à-dire à Penarth à partir de 1859 et un peu plus loin à Barry en 1889. Un grand nombre de ces développements furent inspirés ou administrés par des hommes d'affaires de Cardiff qui n'aimaient pas la façon dont les mandataires géraient le port de Cardiff. Malgré les efforts de son fondateur, cet exemple inhabituel de construction, de propriété et d'exploitation par le secteur privé d'un port ayant de multiples utilisateurs ne constitue donc pas un bon exemple. Quoi qu'il en soit, il doit être relevé, dans le contexte de ce chapitre, que le Marquis de Bute dut obtenir un assentiment législatif pour pouvoir aménager ses bassins, tout grand propriétaire foncier qu'il était dans cette collectivité. Ces documents législatifs lui permirent de gagner sur la mer et d'entreprendre des travaux de construction au-dessus et en dessous de la ligne de marée basse**** ainsi qu'au-dessus de la ligne de marée haute et d'avoir les titres de propriété

---

* Un homme remarquable à bien des égards, il était extrêmement riche et écrivit des articles savants dans plusieurs langues. Il heurta également les sensibilités des habitants du sud du pays de Galles en embrassant la religion catholique romaine. Voir W. REES, Cardiff: A History of the City, Cardiff, 1969 et M.J. DAUNTON, Coal Metropolis Cardiff, Leicester U. Press, 1977, pour des détails sur son existence et l'histoire du port.

** DAUNTON, op cit, donne des détails au chapitre 1. Les taux de rentabilité monétaire avant amortissement étaient d'environ 3 % par rapport à un taux prévu de 8 %. Grâce aux informations dont nous disposons maintenant, une partie de cet échec peut être attribuée à la gestion dénuée d'imagination des mandataires du domaine de Bute qui hésitaient à agrandir ce qu'ils percevaient comme une entreprise financièrement négative pour le domaine.

*** Le domaine de Bute englobait une bonne partie de Cardiff et, en fait, une bonne partie du sud du pays de Galles, des chemins de fer ainsi qu'un certain nombre de houllières rentables. Voir J. DAVIES, Glamorgan and the Bute Estate, thèse de doctorat, Swansea, 1969 et Cardiff the Marquesses of Bute, U. of Wales Press, 1981.

**** Ces distinctions sont importantes car en Grande-Bretagne, la plus grande partie de l'estran ou zone située entre les lignes de marée haute et de marée basse est la propriété de la Couronne. Il s'agit des lois 1 William IV cap CXXXIII, 1830 et 4 William IV cap XIX, 1833.

sur les installations portuaires qui en résultèrent*. Le fait très inhabituel que l'investissement ait été inspiré et financé par un seul homme était en partie dû à son énergie et en partie à l'absence de toute solution de rechange local viable à l'époque.

On pourrait bien sûr alléguer que les lois qui créent les administrations portuaires accordent un pouvoir et une juridiction plutôt que des droits de propriété comme tels. Ce doit être ainsi puisque l'administration est créée par la loi; les droits de la Couronne (par exemple en Grande-Bretagne une partie de la laisse de mer qui n'est pas déjà aliénée, au Canada ou dans ses provinces, selon le cas) ne peuvent être cédés qu'explicitement. Néanmoins, le pouvoir et la compétence accordés en vertu d'une loi permettent la construction d'installations portuaires avec une sécurité juridique égale, en pratique, aux droits de propriété.

4.3 L'administration portuaire fournit une planification

Même dans les aménagements portuaires les plus rudimentaires, il ne faut pas simplement savoir qui est juridiquement propriétaire des installations de la zone portuaire mais également ce que ces installations devraient être et où elles devraient être situées. Dans sa forme la plus simple, le problème est analogue à celui que pose la création de bandes de séparation dans les rues, le mouvement des navires et de l'eau remplaçant celui de la circulation. Il s'agit cependant d'interactions plus complexes faisant jouer un processus d'envasement et des considérations d'accès terrestre et, peut-être, des droits d'accès et de transit pour des installations de services publics comme l'électricité et les égoûts. Ce ne sont là que quelques raisons parmi bien d'autres pour lesquelles les gouvernements municipaux et autres devraient participer au développement des ports.

Il est donc nécessaire qu'une certaine forme d'administration publique gère le développement physique d'un port; on pourrait faire une bonne analogie avec la planification d'une ville, cette planification allant généralement beaucoup plus loin que la simple assignation de zones spécifiques à des grands types d'activités. Bien évidemment, le rôle assumé dans n'importe quel cas particulier dépend de la responsabilité effective plutôt que minimale ou nécessaire de l'administration portuaire, mais il est certain que cette responsabilité incluera souvent la supervision du régime hydraulique ainsi que la localisation des structures. L'administration portuaire devra probablement faire procéder à des levés nautiques, peut-être à du dragage et, dans certaines circonstances complexes, elle peut avoir à utiliser des modèles hydrauliques. Dans tous les cas, il s'agit d'activités spécialisées qui relèvent des administrations portuaires plutôt que des municipalités.

La raison essentielle de tout cela est l'existence de considérations économiques externes: l'utilisation qui est faite d'une

---

* Ces titres ont fini par être attribués, en passant par la Great Western Railway, à l'ex-British Transport Docks Board, récemment rebaptisée Associated British Ports.

partie d'un port influence l'utilisation qui peut être faite, ou qui est faite, d'une autre partie. Si ces deux parties n'ont pas le même propriétaire et la même raison d'être, les répercussions seront extérieures aux comptes financiers portant sur cette partie du port qui est à la source des effets externes.

Par conséquent, la planification d'ensemble d'un port (pas nécessairement la gestion d'ensemble) est nécessaire. Pour des raisons évidentes, il faut répondre à ce besoin conjointement avec les organismes publics avoisinants, y compris la municipalité. Cela peut même être fait par la municipalité, comme dans le cas de nombreux ports aux États-Unis, bien que se pose alors le problème de l'inclusion des besoins de plus grande envergure des autres organismes régionaux et nationaux. Même si les exploitants peu nombreux (et peut-être aussi les syndicats) d'un même port semblent s'entendre sans l'aide d'un organisme public, cela ne se fait essentiellement qu'au niveau des compagnies et exclue les points de vue des consommateurs et des citoyens ordinaires pour qui le port pourrait aussi offrir plus ou moins de services (beauté ou laideur de l'endroit). En fait, il arrive souvent qu'une administration portuaire devienne plus ou moins le porte-parole des exploitants du port avec qui elle s'efforce d'entretenir de bonnes relations. Un groupe d'intérêts bien organisé, comprenant un secrétariat et un service de relations publiques efficaces, peut avoir beaucoup plus d'influence qu'il ne le devrait.

Brisbane (Queensland, Australie) était un bon exemple de l'absence de toute planification portuaire, en fait de toute administration portuaire. En Australie, les ports relèvent de chaque État plutôt que du pays, mais à Brisbane, les responsabilités étaient partagées. Le Department of Harbour and Marine a dragué le fleuve, fournit les jetées de dérivation et les aides à la navigation mais sans développer de domaines particuliers ou construire d'installations portuaires. Ces travaux ont été entièrement réalisés par le secteur privé grâce aux terres louées du Department of Lands ou à la pleine propriété de parties de la rive du fleuve, sauf pour le terminus du traversier qui était exploité par le Department of Transports. Le résultat était très insatisfaisant: un surplus énorme de capacité et des coûts deux fois plus élevés que ceux du concurrent, le port de Sydney. On attribuait cela au fait qu'à Sydney aucun dragage n'est nécessaire, mais un examen plus approfondi a révélé que cela ne comptait que pour la moitié de la différence. En 1970, l'administration portuaire de Brisbane a été constituée et un programme de modernisation a été entrepris, en commencant par la construction de grandes installations nouvelles près de l'ouverture du delta à la suite d'une des études de planification portuaire les plus approfondies jamais entreprises. Sans aucun doute, les citoyens de Brisbane et de l'État de Queensland en général auraient profité de la création d'une administration portuaire beaucoup plus tôt.

Ce document n'a pas pour objet de disserter sur les techniques de planification portuaires: cela a déjà été fait par d'autres*.

---

* Voir par exemple BRUNN et FRANKEL, Port engineering, Gulf Publishing, 1981.

4.4 L'administration portuaire fournit des biens publics*

Les biens "publics", ou "sociaux", sont considérés comme fondamentaux à la théorie de l'économie du secteur public** et ils se distinguent par certaines caractéristiques techniques qui rendent improbable qu'ils puissent être fournis, ou fournis en quantités suffisantes, par les mécanismes ordinaires du marché, c'est-à-dire que l'on retrouve un élément d'impuissance dans le marché. Cela peut être dû à un certain nombre de raisons, séparément ou en combinaison.

Tout d'abord, il peut être impossible d'empêcher certains consommateurs (ou bénéficiaires) de profiter de ces biens publics sans payer. L'exemple classique est celui du phare***. Doit-on supposer qu'un gardien de phare devrait rendre visite à chaque navire qui passe afin de demander un droit et, s'il le faisait effectivement, comment pourrait-il insister pour être payé? Si un paiement pouvait être rendu obligatoire****, les phares pourraient alors, nonobstant la deuxième de ces raisons, sortir de la catégorie des biens publics ou tomber dans celle de biens privés, comme les choux et les automobiles, pour lesquels les mécanismes ordinaires du marché

---

* La discussion, dont l'objet est de contribuer à l'étude de problèmes pratiques, ne se préoccupe pas de ce que certains auteurs ont appelé les "purs biens publics". Ces derniers sont généralement définis (voir par exemple A.R. PREST et N.A. BARR, Public finance in theory and practice, Weidenfeld & Nicolson, 1979) comme étant utilisés conjointement et sans rivalité, sans qu'il soit possible d'exclure les clients qui refusent de payer et sans qu'il soit possible de rejeter la consommation. Ainsi, lorsque les trois conditions sont satisfaites, tout le monde doit consommer au même tarif. La défense nationale constitue l'exemple traditionnel d'un tel bien public pur ou collectif, malgré que l'on puisse remarquer qu'il s'agit là d'un jugement de valeur: pour un pacifiste, il s'agit là d'un mal public. Au contraire, ce document traite en biens publics (et en services) ceux qui satisfont à n'importe laquelle de ces trois caractéristiques, malgré qu'en pratique seules les deux premières semblent pertinentes pour ce qui est des ports de mer.

** Voir par exemple, R.A. et P.B. MUSGRAVE, Public finance in theory and practice, McGraw-Hill, 1973, p. 51.

*** L'exemple du phare est une vieille rengaine en économie, voir par exemple J.S. MILL, Principles of Political Economy, H. SIDGWICK, The Principles of Political Economy, A.C. PIGOU, Economics of Welfare chez les auteurs du 19e siècle et du début du 20e siècle et P.A. SAMUELSON, Economics: an Introductory Analysis 6e édition, 1964 aux pages 151 et 159, tous ces auteurs étant cités par R.H. COASE, "The lighthouse in Economics" Journal of Law and economics, vol. XVII (2), octobre 1974.

**** L'expérience pratique d'envoyer des aéronefs légers photographier des navires "contrevenants" (c'est-à-dire qui ne respectent pas les couloirs de circulation prescrits) dans le pas de Calais a révélé qu'un nombre surprenant d'entre eux ont leur nom obscurci par l'écaillage de la peinture ou, dans des cas extrêmes, par une toile. De telles constatations n'augurent pas bien du succès des gardiens de phare qui devraient aller faire verser une redevance.

suffisent généralement. Si les consommateurs concernés sont peu nombreux, il peut être intéressant pour eux de marchander les uns avec les autres ou de former un club ou une association auquel ils verseraient une certaine forme de droit ou de cotisation, mais il est probable que cela ne marchera que si les fonctions n'ont guère d'importance économique ou si l'on peut empêcher les non-membres d'en profiter. Autrement, tous ceux qui pourront en bénéficier gratuitement se trouveront placés dans une position concurrentielle avantageuse. (On peut penser qu'ils seraient au moins embarrassés, mais certaines gens ne s'embarrasent pas facilement.)

Deuxièmement, dans la gamme de niveaux d'utilisation ordinairement attendue, il peut n'y avoir aucun rapport entre le niveau des coûts dans le sens le plus large du terme et la mesure dans laquelle l'installation est utilisée. Les phares constituent une fois encore un bon exemple, tout comme les stations de télévision et de radio et les ponts*. Dans le jargon économique, nous disons généralement que le coût marginal social étant zéro, le prix devrait également être zéro. Dans le contexte d'un port de mer, ce qui s'applique au phare s'applique également aux bateaux-phares, aux bouées, aux amers, aux réflecteurs radar et à la plupart des aides radio à la navigation, qu'ils soient actifs ou passifs. (Les systèmes de gestion de la circulation maritime sont probablement toutefois assujettis à la troisième raison que nous abordons ultérieurement.)

La logique qui sous-tend ce raisonnement émane d'un cas particulier plutôt simple de la proposition générale qui veut que, dans la mesure où certains éléments communs sont présents, il est probable qu'on arrivera à la meilleure répartition des ressources d'un pays en main-d'oeuvre, en espace et en capital si les prix sont soit égaux, soit du moins proportionnés** aux coûts sociaux marginaux, c'est-à-dire en incluant les répercussions de tout élément externe pertinent. Dans ce cas, l'argument est que si l'augmentation de consommation ne coûte rien, il ne faudrait réfréner personne de consommer. Puisque ce sont généralement les prix qui limitent la consommation, du moins pour la plupart des gens, il s'ensuit que le prix adéquat est zéro. Ceci produit un revenu égal à zéro et rend donc nécessaire, en principe, de prendre certaines dispositions publiques***.

---

* Le pont a été le premier exemple identifié dans ce domaine. Voir J. DUPUIT: "Des péages et redevances de transport" Annales des ponts et chaussées, 1849, traduit et réimprimé dans International Economic Papers, n° 11, 1962. Dupuit recommandait toutefois une discrimination de prix devant permettre de lever des revenus suffisants pour couvrir le coût.

** Cette restriction tient compte de certains effets très répandus comme les taxes de vente ou les taxes sur la valeur ajoutée et les barrières à la concurrence qui empêchent souvent les prix d'être égaux aux coûts sociaux marginaux.

*** COASE, cit, fait remarquer qu'en Grande-Bretagne, un grand nombre de phares furent à l'origine construits par des intérêts privés et qu'ils étaient souvent profitables. À l'origine, l'intention semble toutefois souvent avoir été pour une bonne part altruiste et les profits ont été réalisés, longtemps après, à la suite d'une croissance du commerce qui *(suite à la page suivante)*

En termes pratiques, ce deuxième argument relatif aux "biens publics" s'applique à des installations portuaires beaucoup plus importantes que les phares: en particulier il s'applique aux chenaux d'approche dragués puisqu'en général il n'existe pas de relation entre le coût total du dragage, de l'approfondissement ou de l'entretien d'un chenal et le nombre de navires qui l'empruntent. L'analogie avec un pont, quoique inattendue du point de vue physique ou technique, est très valable puisque le chenal suppose lui aussi, pour reprendre l'expression de Musgrave*, "une consommation sans rivalité", du moins dans la mesure où le chenal ne connaît pas d'encombrement**.

Il arrive fréquemment que ces deux facteurs, l'impossibilité d'exclure ceux qui ne payent pas et un coût social marginal égal à zéro (ou une consommation sans rivalité), apparaissent de concert. Un phare constitue une fois encore un bon exemple, bien qu'un chenal dragué n'en soit pas un dans ce cas puisqu'il serait parfaitement possible d'exclure ceux qui ne veulent pas payer pour son utilisation. Ce dernier représente donc un cas où une redevance spécifique pourrait, mais ne doit pas, être appliquée. Cette question est abordée ultérieurement dans ce document et, dans l'intervalle, il suffit de remarquer que nous avons soulevé le cas des dispositions publiques mais non suggéré qu'il devait s'agir d'une subvention par le contribuable.

Troisièmement, il peut exister des éléments externes à certaines activités des ports de mer qu'il faut superviser. Par exemple, il peut être nécessaire d'encourager la sécurité nautique au profit des équipages et également pour la sécurité d'autres utilisateurs du port. Les préjudices causés par une épave peuvent aller beaucoup plus loin que des problèmes financiers pour le propriétaire, elle peut être à l'origine de décès et de blessures, du blocage d'un chenal, etc. Il faudra peut-être rendre le pilotage obligatoire ou faire passer les navires par des routes prescrites. Il est possible qu'on doive enlever une épave, que le propriétaire le désire ou non, qu'on puisse l'identifier ou non, qu'il soit assuré ou solvable ou non. S'il survient un incendie, il faut pouvoir l'éteindre avant qu'il s'étende aux propriétés avoisinantes. Il faut pouvoir empêcher ou limiter la

---

n'avait pas été prévue au moment de la construction. Il ajoute qu'actuellement, la plupart des phares britanniques sont entretenus par des organismes de charité comme Trinity House et financés grâce à des droits de feux versés, sous forme de taxes de nantissement, par les navires qui fréquentent les ports britanniques. Un élément essentiel de tout ceci, toutefois, est que l'on a pris des dispositions législatives (c'est-à-dire publiques) de financement par des droits rendus obligatoires, même s'ils sont ensuite reversés aux propriétaires des phares. Outre les dispositions publiques, on peut avoir recours à des plans tarifaires en deux parties ou à divers taux préférentiels. Le sujet est discuté à la section 7.6.

* MUSGRAVE, cit, p. 53-54.

** Pour une étude des encombrements dans ce contexte, voir A.H. VANAGS, Maritime Congestion: An Economic Analysis, dans R.O. GOSS (éd.), Advances in Maritime Economics, CUP, 1977, et UWIST, 1982.

pollution. Voilà autant d'exemples qui montrent qu'il ne suffit pas de suggérer qu'un homme responsable s'occupera toujours de ses propres biens, et pas simplement parce que certaines gens sont irresponsables ou imprévoyants.

Les éléments externes pertinents aux ports de mer peuvent être plus nombreux que ces éléments plutôt traditionnels. Dans le chapitre précédent, nous avons déjà mentionné la création d'un accès public, tout comme le soulagement des embouteillages urbains grâce à la relocalisation des installations portuaires en dehors de leurs zones traditionnelles. Un port étant souvent centralement situé, la circulation et les activités économiques connexes peuvent revêtir une grande importance pour l'existence de la ville et son expansion peut devoir être soigneusement planifiée en collaboration avec l'administration urbaine. La manière dont cela doit précisément être fait, et par qui, sont des questions qui doivent être résolues localement. Nous cherchons ici simplement à souligner l'importance de la planification (ne serait-ce que d'orientation) en tant que bien collectif ou public et le fait qu'il est nécessaire que cette planification fasse participer (à titre d'exercice pratique et non simplement par des échanges de circulaires d'information entre des organismes autrement bien distincts) les administrations portuaires, urbaines et régionales (au Canada, provinciales)*. Il peut falloir également faire participer d'autres administrations, des compagnies de chemins de fer par exemple, ne serait-ce que pour empêcher les planificateurs professionnels de se laisser emporter par l'élégance de leurs propres plans. Le résultat de leurs travaux devrait être publié dans un format convenant à des consultations publiques et à des modifications, c'est-à-dire bien avant que des décisions aient été prises.

Certaines dispositions publiques sont donc nécessaires et elles prennent généralement** une forme suffisamment spécialisée pour qu'il soit nécessaire de confier leur application à une administration portuaire publique, ainsi que d'autres responsabilités. La forme que devrait revêtir ces dispositions, la manière dont elles devraient être supervisées et financées et la mesure dans laquelle elles devraient contribuer à assurer les services mentionnés précédemment sont des questions que nous aborderons plus tard.

4.5 L'administration portuaire surveille la concurrence

Les ports de mer occupent en général des emplacements spéciaux et intéressants; plus un port de mer est fréquenté et plus le site prend de la

---

* La relocalisation des installations portuaires de Chicoutimi (Québec) en donne un bon exemple puisqu'elle "débouchera sur une revitalisation fondamentale du coeur du centre-ville" - communiqué de presse de Transports Canada, 28 avril 1983, paragraphe 4.

** Certains services, comme la police, les pompiers, le pilotage et les aides à la navigation peuvent en fait être fournis par d'autres, par exemple des organismes municipaux; il n'en reste pas moins qu'ils revêtent une grande importance pour le public et que l'administration portuaire a invariablement une voix implicite ou explicite au sujet de leur fourniture. Il est très possible que cette administration contribue à défrayer leurs coûts.

valeur. Si nous considérons l'intégralité d'un tel endroit comme étant possédée par un seul propriétaire privé, il devient évident que cette situation peut être utilisée pour exploiter les consommateurs exactement de la même façon que dans le cadre de tout autre monopole local. La concurrence vraisemblable d'autres ports ne constitue pas une objection suffisante, puisque le bénéficiaire du monopole peut toujours fixer ses prix juste en dessous du coût généralisé d'utilisation des ports concurrents*.

La croissance d'un tel monopole est par ailleurs très probable. Dans le cas d'un port de mer bien situé dans quelque port naturel et qui dessert une ville proche, toutes les installations étant la propriété d'un certain nombre d'entreprises privées qui les exploitent elles-mêmes, il est probable que certaines de ces entreprises connaîtront davantage de succès que d'autres. Les entreprises les moins rentables (qui sont peut-être la propriété de quelqu'un qui désire se retirer) seront mises en vente. Les offres les plus intéressantes émaneront probablement de ceux qui travaillent déjà dans ce domaine, non pas tant parce qu'ils ont déjà des connaissances et une expérience pertinentes**, mais parce que la limitation de concurrence qui en résultera profitera aux deux entreprises, tout en étant parallèlement néfaste aux consommateurs. Étant donné que les avantages de certains lieux donnés peuvent entrer en ligne de compte, il s'agit là d'un cas différent des politiques de concurrence qui jouent pour le secteur manufacturier ou des services, pour lesquels les questions d'emplacement n'ont souvent aucune importance. (Cela ne signifie pas que la limitation de la concurrence soit un facteur fréquent des fusions d'entreprises liées aux ports, mais simplement que ce peut être un facteur important et...anti-social.)

Si de telles tendances ne sont pas contrées, on assiste à un processus graduel de fusion, qui mène à un monopole complet ou à une collusion explicite ou tacite (par exemple par un rôle dominant en matière de prix). Il est possible que les résultats ne soient pas révélés par une forte rentabilité; on peut souvent employer divers artifices comptables pour déguiser cette rentabilité et, quoi qu'il en soit, bien des monopoles choisissent de préserver leur tranquilité en n'appliquant pas des prix aussi élevés qu'ils le pourraient afin de s'épargner la peine d'affronter des concurrents déclarés et de subir des coûts plus élevés que nécessaire. Il existe par ailleurs une longue histoire d'entraves à l'établissement de concurrents dans les ports de mer et à proximité, le manque d'endroits convenables ne constituant qu'une simple cause géographique. La nécessité d'appartenir à des associations très fermées en est une autre.

L'idée soutenue ici est que les progrès réalisés dans la technologie portuaire décrits précédemment au chapitre II ont eux-mêmes mené à des réductions marquées du nombre d'entreprises concurrentielles, qu'il existe beaucoup de ports où le nombre de ces entreprises est remarquablement restreint et que les politiques des administrations portuaires devraient être

---

* C'est-à-dire leurs droits augmentés des coûts du détournement des navires vers ce port.

** Si tel n'était pas le cas, il pourrait probablement l'obtenir moyennant rétribution.

conçues en conséquence. Le lecteur désireux d'étudier un rare exemple de soumission de ces questions à un examen complet et impartial consultera deux rapports du tribunal de justification des prix (maintenant supprimé) d'Australie*, qui ont été résumés dans un article récent**. Ces conséquences tirent leur origine de la forte augmentation de productivité par terminus et de la chute correspondante du nombre d'exploitants de terminus aussi bien dans le domaine du fret général que des cargaisons en vrac.

Nous soutenons par ailleurs que le rôle de l'administration portuaire dans ce domaine est gravement sous-estimé, peut-être même au point que nombre d'administrateurs expérimentés seront surpris qu'il ait été inclus dans un chapitre portant sur les fonctions minimums des administrations portuaires. Certains seront même peut-être surpris qu'il soit simplement mentionné.

On pourra répondre, et l'auteur n'est pas insensible à cet argument, que même si ce rôle est effectivement important, une administration portuaire n'est pas l'institution la mieux adaptée pour le jouer. On peut soutenir qu'elle ne dispose pas des connaissances, de l'expérience ou des compétences nécessaires dans le domaine des politiques concurrentielles et que ces connaissances, expériences ou compétences ne sont pas nécessairement faciles à obtenir contre rétribution. De façon peut-être plus convaincante, on pourrait prétendre que pour une administration portuaire, le fait de tenir un tel rôle serait gravement contraire, en pratique et en principe, à sa fonction plus générale de promotion du port et des intérêts de ceux qui y travaillent et qui y possèdent des entreprises. Il est effectivement difficile pour une institution de promouvoir des activités et de les réglementer parallèlement.

Cependant, il n'est pas aisé d'isoler de tels arguments de la structure et du contenu d'une politique concurrentielle d'un pays donné; et il n'est pas non plus facile de généraliser. Le point essentiel est que ce rôle doit être correctement joué.

---

* Prices Justification Tribunal (Tribunal de justification des prix), James Patrick & Co. Pty. Ltd. et Patrick Operations Pty. Ltd. Matters Nos. N76/3523 and S16/76/39, Inquiry Regarding the Supply of Stevedoring Services at the Ports of Sydney, Newcastle, Port Kembla, Gladstone, Melbourne, Geelong and Portland (février 1977) et Seatainer Terminals Ltd. Matter Nos. S16/76/40: Prices Charged for Stevedoring Services, Container Handling and Associated Services .. .. at Container Terminals in Sydney.. .. Melbourne, Adelaide and Fremantle (mars 1979).

** R.O. GOSS: "Competition in Cargo Handling; Some Experiences from Australia" Maritime Policy & Management, vol. 9, n° 1, 1982. Voir également J.A. ZERBY "Competition in Cargo Handling, Some Comments", Maritime Policies and Management, vol. 9, n° 4, 1982.

Chapitre 5

LA CONCURRENCE ET LES PORTS DE MER*

La concurrence qui se fait normalement entre les ports de mer peut revêtir cinq formes différentes, distinctement ou simultanément.

Il existe tout d'abord une concurrence pour ce qui est des côtes ou des zones géographiques desservies, quelle que soit la nationalité des ports. Par exemple, Volos, Rijeka, Trieste, Gênes et Marseilles-Fos dans le sud de l'Europe concurrencent les ports de la région de Dunkerque-Hambourg pour ce qui est du commerce entre le Moyen-Orient et l'Asie d'une part et les régions industrielles de l'Europe de l'autre; les ports de la côte est de l'Amérique du Nord concurrencent ceux de la côte ouest pour le négoce qui se fait entre le Centre-Ouest et des régions outre-mer identiques ou différentes. (Par exemple Seattle et Vancouver concurrencent Halifax, Baltimore, New York et Montréal pour ce qui est des importations d'automobiles, que celles-ci proviennent d'Europe ou du Japon.)

Deuxièmement, il existe une concurrence entre des ports de pays différents. Halifax (Nouvelle-Écosse), Saint John (Nouveau-Brunswick) et Montréal concurrencent avec succès New York et Baltimore pour ce qui est des mouvements de conteneurs; Seattle concurrence avec succès Vancouver, pour des raisons passablement différentes. Cette réalité a quelquefois de profondes conséquences pour les politiques portuaires nationales. Il est donc difficile de croire qu'autant d'argent du contribuable aurait été consacré au développement d'Anvers, de Gand et de Zeebrugge (Belgique) si les ports de France et des Pays-Bas n'avaient pas bénéficié d'un tel soutien.

Troisièmement, il existe une concurrence entre des ports en particulier, par exemple Londres, Southampton et Felixtowe, ou San Francisco et Oakland (Californie). On présume souvent que cet aspect de la concurrence est si évident qu'il garantit qu'on y fera extrêmement attention, par exemple du point de vue des politiques financières et du développement portuaire. Cette analyse est quelquefois correcte; elle n'est par contre pas appropriée dans d'autres cas parce qu'elle est fondée sur une idée exagérée de l'intensité avec laquelle cette concurrence d'autres ports est effectivement ressentie ou susceptible d'être ressentie.

Il est par exemple très fréquent dans certains pays que les ports obtiennent une liste des droits demandés par les autres ports et fassent des comparaisons. La logique de cette démarche est que même si la demande de services portuaires en tant que telle n'est probablement guère élastique, le fait que les utilisateurs soient prêts à substituer un port à un autre

---

* Certaines parties de cette dissertation sont tirées de l'ouvrage de J.M. VERHOEFF, qu'elles résument: "Seaport Competition: Some Fundamental and Political Aspects", Journal of Maritime Policy & Management, vol. 8, n° 1, 1981.

signifie qu'il existe une forte élasticité croisée de la demande entre des ports adjacents et une forte élasticité correspondante de la demande pour les services d'un port donné. C'est pour de telles raisons que les ports hésitent souvent à relever leurs tarifs mais qu'ils sont toujours désireux d'entamer des discussions au sujet des niveaux tarifaires (comme avec les ports américains du golfe du Mexique) ou même de s'intégrer à des cartels déclarés (comme c'est le cas pour la Californian Association of Port Authorities).

Il est possible que de telles attitudes soient exagérées, et ce, pour trois raisons distinctes. Tout d'abord, l'attrait relatif des ports dépend des coûts généralisés de leur utilisation qui englobent bien plus que les redevances généralement prélevées sur les tonnes brutes, la jauge nette, le port en lourd ou la longueur d'un navire. Ils englobent d'autres éléments importants du coût généralisé, tels que la manutention du fret, l'estarie et tous les autres facteurs décrits à la section 3.5. Ils incluent, en d'autres termes, des considérations plus larges et quantitativement beaucoup plus importantes que le niveau des redevances portuaires. Le fait d'étudier ce dernier point sans tenir compte de l'autre revient donc à avoir une vision indûment limitée de la concurrence.

Deuxièmement, nombre des ports importants sont situés dans des villes qui font elles-mêmes partie d'une grande conurbation. Une forte proportion du fret qui doit être manutentionné a son origine ou sa destination dans cette zone. Le port le plus proche dispose donc de certains avantages puisque les frais de transport terrestre sont inférieurs et qu'il faut probablement tenir compte des habitudes et du patriotisme local. Il est certain que le prix de revient marginal du kilomètre par véhicule (c'est-à-dire en négligeant les coûts propres au terminus) est souvent modeste, ce qui fait que le fret peut souvent être transporté sur de longues distances, mais tel n'est pas le cas dans une métropole où la circulation est intense et où les vitesses sont fréquemment restreintes. Il est également certain qu'il existe des ports importants dans lesquels une forte proportion au moins des conteneurs est acheminée sur de grandes distances; Halifax (Nouvelle-Écosse) et Saint John (Nouveau-Brunswick) sont des exemples bien connus à cet égard.

À d'autres endroits où l'on fait très attention aux ports concurrents et aux redevances qu'ils appliquent, ces effets ont quelquefois été très exagérés. Le port de New York-New Jersey, par exemple, s'est toujours considéré comme le concurrent de Baltimore (qui est traditionnellement un port ferroviaire très bien raccordé à l'intérieur des terres) en ce qui concerne le commerce avec le centre ouest. Ce n'est qu'après avoir convenablement étudié les points d'origine et de destination des cargaisons passant par New York-New Jersey que l'on a établi que la vaste majorité du fret d'importation et d'exporation provenait de points situés relativement à proximité de la ville de New York ou en provenait; New York est après tout l'un des grands centres de population du monde avec le volume de consommation et de production que cela suppose. On ne peut donc considérer qu'il est surprenant qu'un tel volume de négoce prenne sa source dans une arrière-cour aussi importante; l'élément de surprise, c'est plutôt que les gestionnaires du port se soient trompés à cet égard.

Troisièmement, il est peu probable que deux ports exigent de franchir par mer des distances identiques; il faudra donc payer un coût de réacheminement à cause des suppléments de temps de navigation, de carburant, etc. En outre, la complexité des voyages réels est telle que le transport de carburant supplémentaire peut entraîner des coûts additionnels sous diverses formes: le transport d'une quantité moindre de marchandises, les arrêts pour acheter du carburant, etc. Pour ces raisons, et les deux autres énoncées précédemment, une comparaison des plans tarifaires de divers ports ne peut pas indiquer avec précision les différences entre les coûts d'utilisation globaux de ces ports.

La quatrième forme de concurrence s'instaure entre les divers fournisseurs d'installations ou de services dans un port. Cette concurrence n'existe pas là où, comme en Israël, à Singapour et dans de nombreux ports britanniques, l'administration portuaire assure tous les services. Ailleurs, la situation peut cependant ne pas être tellement différente puisque les entreprises d'arrimage, les propriétaires de remorqueurs, les pilotes et d'autres personnes peuvent parfaitement en arriver à s'entendre au sujet des prix qu'ils demandent et des conditions qu'ils imposent. Il a déjà été suggéré que l'augmentation prononcée de productivité des installations portuaires modernes est souvent rattachée à une réduction de leur nombre et donc à l'importance de cette concurrence intraportuaire, par opposition à la concurrence interportuaire. Bien qu'elle ne soit pas concluante, cette constatation renforce parfois l'idée qu'une administration portuaire globale est préférable, c'est-à-dire une administration qui assure tous les services nécessaires dans la zone portuaire. Comme on l'a déjà noté à la section 4.5, cette tendance impose à toute administration portuaire se préoccupant d'efficacité globale le devoir de surveiller soigneusement l'évolution de cette situation, et ce, dans une mesure auparavant inutile en de nombreux endroits. Il s'ensuit que même si cette fonction n'est pas nouvelle, son importance a été de beaucoup rehaussée par l'évolution relativement récente de la situation.

La cinquième et dernière forme de concurrence dont doit s'occuper l'administration portuaire concerne la concurrence entre les modes de transport. On relève, par exemple, de nombreux cas en Grande-Bretagne où une amélioration des services ferroviaires (trains carrousels avec wagons-tombereaux) de transport du charbon à destination des centrales électriques a produit une concurrence avec les services de transport maritime, et donc certains ports de mer, supprimant ainsi la raison d'être de ces derniers même lorsqu'il existait un accès direct du quai à la centrale électrique. De la même manière, le transport aérien a enlevé au transport maritime un certain nombre de domaines et notamment pratiquement toutes les formes de transport de passagers à l'exception des croisières ou des traversiers; les aéroports ont donc gagné une bataille sur les ports de mer. Les propriétaires de cargaisons de grande valeur spécifique ou très périssables ont également eu tendance à recourir au transport aérien et, ces dernières années, cette tendance s'est encore trouvée accentuée par l'apparition en grand nombre, souvent à des prix reflétant les coûts marginaux, d'énormes avions à réaction gros porteurs capables d'emporter d'importantes cargaisons.

Ce type de concurrence apparaît souvent, s'il apparaît, sous la forme d'une série de problèmes spécifiquement liés à un nombre très limité de

ports de mer. On ne peut donc faire à cet égard que des commentaires plutôt évidents. Tout d'abord, il est peu probable que la plupart des cargaisons passant par les principaux ports de mer canadiens soient touchées, puisqu'elles se composent de cargaisons en vrac comme du grain, du charbon, du minerai et des copeaux de bois ou encore de cargaisons néo-vraquières comme des pâtes et du papier et qu'elles sont destinées outre-mer. Il n'existe pas de mode de transport capable d'atteindre ces destinations qui puisse réellement concurrencer le transport maritime pour de telles cargaisons. Ensuite, étant donné que la concurrence est marginale, on peut surveiller les mesures et pratiques qui vont à l'encontre des utilisations les plus économiques des modes de transport et des terminus concurrentiels. Par exemple, il est inutile d'introduire une distorsion dans les échanges commerciaux en imposant un droit proportionnel de 2 % sur les cargaisons importées par les ports de mer d'un pays mais non par ses aéroports*.

Nous avons déjà suggéré qu'il est important que les administrations portuaires ne soient pas empêchées de procéder à des améliorations environnementales ou à des travaux permettant de gagner du terrain sur la mer par des statuts inutilement restrictifs; quelle que soit la sagesse avec laquelle ces derniers ont été rédigés, les circonstances évoluent inévitablement et les statuts doivent évoluer de concert. De la même façon, si l'on crée des organismes de réglementation, comme l'Inter-State Commerce Commission (Commission du commerce entre-états) et la Federal Commerce Commission des États-Unis, afin qu'ils supervisent l'exploitation de modes de transport distincts, il est très probable que leurs statuts seront rendus désuets, par exemple par le développement de systèmes de transfert intermodaux efficaces et les documents de transport direct pertinents. Lorsqu'un pays qui s'est doté de tels organismes en jouxte un autre où ces organismes de réglementation n'existent pas, ou dont l'administration est plus souple, il tend à perdre un certain volume de cargaisons au profit de ports de ce dernier pays, quelquefois sur une grande échelle. En fait, c'est probablement là en partie la raison pour laquelle Montréal gagne sur New York et (en particulier) Baltimore pour ce qui est du fret qui provient de la région de Chicago-Détroit aux États-Unis ou qui y est destiné.

On peut toutefois observer que l'inverse se produit entre Vancouver et Seattle sur la côte ouest. Quels que soient les problèmes du transfert intermodal, il semble que la plus grande gamme et la fréquence de services de

---

* C'est ce que fait l'Administration des ports d'Israël conformément à des instructions du cabinet, que les importations soient réexportées ou qu'elles soient consommées au pays. Le droit équivalent pour les exportations est de 0,2 %. Voir R.O. COSS, A Comparative Study of Seaport Management and Administration, Londres, 1979, p. 211.

conteneurs offerts à partir de Seattle les annulent* pour ce qui est de lui assurer un volume de fret substantiel.

On peut soutenir que, comme de tels volumes de fret assurent de l'emploi et des entrées de capitaux, il faudrait s'efforcer de les obtenir et de les conserver. D'un autre côté, on peut affirmer que ces volumes de fret ajoutent à la congestion des installations portuaires et de transport existantes. Chacune des deux opinions pourrait être mise à l'épreuve en ajustant les niveaux des redevances pour l'utilisation des installations portuaires et de transport et en ajustant les niveaux d'investissement dans ces installations afin de les y faire correspondre. Dans la mesure où cela entraîne des augmentations de ressources réelles, il s'agit de questions importantes.

Si toutefois, dans l'ensemble, les installations existantes ne sont que faiblement utilisées, le coût de substitution des ressources employées peut être lui aussi faible et il peut même être intéressant d'introduire une discrimination favorisant de tels mouvements de fret. Ceci peut se produire si l'on a aménagé par erreur des installations portuaires grandioses et techniquement efficaces, ou si la saison la plus active d'un pays correspond en partie à la morte saison d'un autre pays. Dans tout autre cas, cela est généralement improbable.

La réponse est tout aussi claire dans le cas inverse, lorsque les installations existantes sont pleinement utilisées ou subissent une congestion. Les mesures spéciales qui sont alors prises doivent viser à décourager une surutilisation du système et à supprimer les mouvements marginaux.

Voilà pour ce qui est des décisions à court terme, c'est-à-dire celles qui visent l'utilisation des installations en place. Quelle devrait être la réponse si l'on nous demandait ce que nous pensons d'un accroissement du capital pour une bonne part destiné à desservir de tels mouvements?

La réponse est contenue dans cette partie du document, au chapitre 7, paragraphe 4, qui traite des avantages de l'investissement dans les ports de mer qui reviennent aux partenaires commerciaux d'outre-mer, c'est-à-dire aux fournisseurs d'importations et aux consommateurs d'exportations. En effet, lorsqu'un pays pratique un pur commerce d'entrepôt, c'est-à-dire lorsqu'il reçoit du fret dont les points d'origine et de destination sont situés à l'extérieur de ses frontières, le fait de manipuler des cargaisons à un prix inférieur au coût marginal social constitue une pure perte

---

* Le problème est compliqué par les différences d'efficacité portuaire, de relations industrielles, par les effets de la "clause de l'usufruiter" sur les expéditions de conteneurs de groupage en Colombie-Britannique (voir chapitre 8) ainsi que par les particularités des tarifs ferroviaires. Ceux-ci ont été discutés à plusieurs reprises, par exemple dans T.D. HEAVER, The Routing of Canadian Container Traffic through Vancouver and Seattle, Vancouver (C.-B.), Wisttoc, 1975 et G. ROBERTSON, Container Cargo Diversion, Dalhousie, Halifax, 1981.

nationale*. Au contraire, si l'on peut persuader un pays adjacent de suivre une telle politique, on peut alors profiter pleinement de son erreur.

En général, il ne faut pas laisser les questions de niveaux d'emploi compliquer de telles discussions. On peut soutenir que l'emploi et le chômage sont des sujets qui doivent être abordés dans le contexte macro-économique dont on convient généralement que la politique relative aux ports de mer fait partie; pas plus, en fait, que les politiques relatives à tout autre secteur industriel. Cela est vrai, mais le passage de considérations micro-économiques à des considérations macro-économiques n'est pas toujours facile (les hypothèses fondamentales à propos des rétroactions, par exemple, sont passablement différentes), et il peut être plus simple d'affirmer que les installations portuaires modernes supposent de tels niveaux de productivité de la main-d'oeuvre qu'elles n'assurent que très peu d'emplois. Si les points d'origine et de destination du fret sont extra-territoriaux, il en sera de même pour tout emploi que ce fret produit, et si (acculé dans un coin) le tenant d'une expansion portuaire loue l'augmentation d'emplois (et de profits?) que l'on peut trouver dans les secteurs de la banque et de l'assurance, nous pouvons demander de quelle manière ce dernier élément se rattache au coût social de substitution des ressources réelles concernées. Dans une situation de libre concurrence, il est peu probable qu'un surplus de coûts sociaux ne soient subis. Si toutefois cela arrivait, en raison de barrières à l'entrée, on pourrait se demander dans l'intérêt de qui ces dernières sont maintenues.

En bref, les gouvernements feraient bien de se préoccuper des obstacles au commerce intermodal et au commerce d'entrepôt qu'érigent leurs propres organismes de réglementation, qui résultent du suréquipement et de la sous-utilisation corollaire de leurs installations portuaires, des excès de protection de la main-d'oeuvre, du capital ou des entreprises manufacturières et des problèmes de variations saisonnières. Il est très possible qu'ils désirent utiliser leurs bons offices pour résoudre ces problèmes directement, dans les limites de leurs institutions et politiques pertinentes: ils devraient généralement éviter de subventionner même indirectement les populations d'autres pays.

---

* On constatera que cette affirmation constitue une critique importante des politiques portuaires de certains pays, comme par exemple la Belgique, pour lesquels les points d'origine et de destination d'une partie substantielle du fret traité se trouvent en dehors de leurs frontières.

Chapitre 6

LA DIVERSITÉ DES ADMINISTRATIONS PORTUAIRES

6.1 Fonctions bénévoles

Le chapitre 3 portait sur ce qui semble être les fonctions nécessaires des administrations portuaires. Nous aborderons maintenant les fonctions qui, même si elles peuvent également être nécessaires ou du moins éminemment souhaitables, peuvent être assurées soit par l'administration portuaire, soit par d'autres organismes publics ou privés. Il existe en fait une extrême diversité de systèmes à cet égard, depuis les administrations portuaires "intégrées" d'Israël et de nombreux pays africains, et pour lesquelles il est difficile de trouver quelque chose qui n'est pas fait par ces administrations, à celles qui sont en fait de purs propriétaires fonciers*. Il existe également toute une gamme de positions intermédiaires. D'un point de vue purement physique, un grand port doit généralement présenter les caractéristiques suivantes:

a) un accès sécuritaire dans la plupart des conditions atmosphériques; ceci peut supposer l'amélioration des chenaux d'entrée;

b) un abri sécuritaire, quelles que soient les conditions atmosphériques, avec suffisamment de fond et d'espace de manoeuvre; il n'est généralement pas satisfaisant pour les navires d'avoir à quitter leur poste de mouillage ou d'amarrage par mauvais temps, malgré qu'on puisse convenir que cela peut s'avérer nécessaire en davantage d'occasions, comme à Ashdod, ou souhaitable dans de rares cas, par exemple lorsque l'on prévoit un typhon ou un ouragan**, comme à Hong-Kong;

c) des aides à la navigation, qui vont de simples balises et amers de direction à des aides électroniques complexes comme les réseaux Decca et les sytèmes de gestion du trafic maritime;

---

* Un bon exemple de ce dernier cas est la Commission du port de la rivière Fraser de New Westminster (Colombie-Britannique), puisque près d'un million et quart de tonnes passent par ce port par année et que l'administration ne compte que 7 employés. En 1978, l'auteur a eu le plaisir de serrer la main de chacun d'eux.

** On retrouve bien sûr les mêmes phénomènes météorologiques sous des noms différents: baguios aux Phillipines et cordonazos au large de la côte ouest de l'Amérique centrale. Voir O.J.M. WALKER, Tropical Weather Systems, Longman, à venir.

d) des remorqueurs qui peuvent également servir au sauvetage des navires et à lutte contre les incendies;

e) des quais (ou docks ou jetées) adaptés à la configuration du port, contre lesquels le navire peut venir s'amarrer et sur lesquels on peut manutentionner la cargaison; on utilise en certains endroits des coffres d'amarrage ou des pilotis, comme à Hong-Kong et à Bangkok, ou un mouillage ouvert comme dans la rade de Singapour, ce qui suppose alors une double manutention, c'est-à-dire un chargement et un déchargement des chalands qui font la navette entre le navire et la terre; de nos jours, on inclut également souvent une rampe de manutention horizontale;

f) du matériel de manutention du fret monté sur les quais et convenant aux genres de cargaisons traitées; les ponts roulants à conteneurs, les chargeurs de navires à fonctionnement continu pour les minerais et le charbon et les monte-charge pour les cartons de bananes en sont de bons exemples;

g) des installations de réparation, incluant de préférence une cale sèche ou un dock flottant afin de pouvoir procéder à des opérations de radoub;

h) des liens de transport avec l'intérieur des terres, qu'ils soient ferroviaires, routiers ou fluviaux;

i) un aéroport à proximité de façon à pouvoir remplacer l'équipage des navires.

En plus de ces installations physiques, il sera nécessaire de disposer des services suivants:

a) des pilotes qui fourniront les conseils nécessaires pour l'entrée dans le port, ce qui revient souvent, en pratique, à commander le navire;

b) des services d'urgence comme ceux de police, de lutte contre les incendies, d'élimination de la pollution par le pétrole;

c) des services d'égout, d'élimination des hydrocarbures rejetés et des ordures;

d) un approvisionnement en carburant, au moyen de chalands ou d'un terminal d'oléoducs à quai;

e) un approvisionnement en eau;

f) de l'avitaillement pour les navires;

g) du personnel de manutention des cargaisons, quelles que soient les spécialités nécessaires pour charger ou décharger la cargaison en question, ce personnel devant être convenablement formé et travailler dans de bonnes conditions d'emploi;

h) des agences maritimes, pour les propriétaires et les affréteurs;

i) des services bancaires, de manière à ce que tous les autres services puissent être financés;

j) des télécommunications, de façon à ce que d'autres personnes et institutions (propriétaires des navires, affréteurs, ports d'escale suivants) puissent donner des instructions et recevoir des informations.

Il serait facile d'étendre de telles listes afin d'inclure, disons, des inspecteurs faisant rapport sur l'état des navires et des cargaisons ou des avocats afin de régler les différends ou encore des chefs syndicaux représentant les travailleurs, mais cela n'aurait guère d'intérêt puisque l'objectif de ces listes est d'indiquer l'extrême diversité d'activités, de compétences et d'institutions mises en jeu par l'exploitation des ports. En fait, il est bon de remarquer qu'aussi "intégrée" qu'une administration portuaire cherche à être, il est extrêmement douteux qu'elle puisse assurer tous ces services, et encore plus douteux qu'il s'agisse là de la meilleure manière de procéder. Toutefois, tous ces éléments sont essentiels à l'exploitation des grands ports de mer en ce que, s'il existe une carence grave à cet égard, l'ensemble des activités portuaires en serait notablement affecté et probablement à brève échéance.

Il s'ensuit que si une administration portuaire publique se préoccupe, comme ce document cherche à montrer qu'elle devrait le faire, de l'efficacité globale de son port, elle devrait à tout le moins maintenir un regard paternel braqué sur tous ces services. Par exemple, la faillite d'une banque locale peut bouleverser les activités d'un port tout autant qu'un incendie ou un chenal bloqué. Cet objectif peut être efficacement réalisé en entretenant des liens officiels grâce à un comité consultatif des utilisateurs du port qui représente une grande diversité d'intérêts. Ce n'est pas une bonne idée que de limiter les activités de façon à demeurer dans les limites des habitudes passées ou d'une loi rédigée dans une perspective étroite.

6.2 La gamme optimale d'activité d'une administration portuaire

Lorsque l'on cherche à savoir quelles activités de la liste précitée devraient être assurées directement par l'administration portuaire et quelles activités devraient l'être par le secteur privé, on s'aperçoit qu'il existe à cet égard dans le monde entier une remarquable diversité de systèmes. Ainsi, les quais peuvent être construits par des intérêts privés qui en sont propriétaires, dans la mesure de l'autorisation de

l'administration portuaire, comme à Bangkok, les services de pilotes peuvent être fournis par une administration publique, comme à Los Angeles, les services de manutention du fret peuvent être assurés par le secteur public ou privé, ou divisé entre les deux comme à Toronto ou à Fremantle. On pourrait multiplier pratiquement à l'infini la liste des contrastes sans jamais arriver à une conclusion universelle.

Les accidents de l'histoire jouent sans nul doute un grand rôle dans tout cela, mais on peut suggérer à titre préliminaire certains principes généraux:

Premièrement: il ne faut pas bouleverser ce qui marche bien. On engendre toujours des dépenses chaque fois que l'on perturbe le fonctionnement d'une organisation, surtout lorsque les gens qui y travaillent ne voient pas de bonnes raisons à cette perturbation. À cet égard, "le Lego organisationnel"* peut donc s'avérer très coûteux.

Deuxièmement: les grosses organisations ne sont pas nécessairement plus efficaces que les petites: elles ne doivent être créées et maintenues que pour de bonnes raisons. Ces raisons doivent de plus être examinées de temps à autre à mesure de l'évolution des circonstances.

Troisièmement: le rendement d'une organisation est dans une large mesure en rapport avec la manière dont les gens s'attendent à la voir fonctionner. Si dans un pays donné, le secteur public a une réputation de corruption, il attirera ceux qui sont potentiellement corrompus et qui agiront en conséquence; il sera mal considéré par le public. Si le secteur privé a une tradition de collusion et autres pratiques anti-concurrentielles, ou s'il ignore les mesures de sécurité ou exploite les consommateurs ou les travailleurs, ou les deux, de façon déraisonnable, il ne sera en général pas satisfaisant.

La gamme optimale d'activités d'une administration portuaire dépend donc beaucoup plus des circonstances locales ou particulières que de tout principe général d'administration d'un port de mer. Elle est à rattacher aux lois, à la constitution, aux coutumes, à l'histoire et à la culture d'un pays ainsi qu'aux "sentiments" de l'endroit. Il s'ensuit que les gens qui sont les mieux placés pour prendre de bonnes décisions à ce sujet sont ceux qui sont des citoyens de ce pays. D'autres peuvent enquêter, étudier et faire des suggestions de façon bénéfique, mais, en général, les expatriés ou les visiteurs seront moins à même de comprendre la situation locale que les gens qui y ont été élevés.

Ceci peut quelquefois mener à des contrastes apparemment surprenants: par exemple, le port de Hong-Kong, pour l'essentiel détenu par des intérêts privés, et le port de Singapour, dans une large mesure administré de façon intégrée, ont tous deux un passé colonial britannique (y

---

* "Lego" est une marque déposée d'un système populaire de pièces de construction à emboîter pour les enfants, qui offre, entre autres caractéristiques, un très grand nombre de réarrangements possibles facilement réalisables.

compris une occupation japonaise) et des cultures pour l'essentiel chinoises. Pourtant, ces deux ports font l'objet d'un grand respect, car ils sont considérés comme parmi les plus efficaces au monde.

Dans ce cas, comme dans d'autres, nous devons nous méfier des généralisations, il faut pourtant pouvoir s'appuyer sur des principes* et il vaut mieux que ceux-ci soient explicités plutôt que laissés dans le vague. C'est à ceci que nous nous attaquerons maintenant.

---

* Récemment, E. BENNATHAN et J. WISHART ont tenté d'expliquer les principes de ce domaine difficile dans Private and Public Enterprise in the Ports of Developing Countries, document non publié de la Banque Mondiale, 1983. Ils y indiquent les nombreuses façons dont les deux secteurs peuvent être associés et la rareté des études comparant leur efficacité respective ainsi que les difficultés méthodologiques que posent ces études.

Chapitre 7

QUELQUES PRINCIPES D'ADMINISTRATION PORTUAIRE

7.1 Introduction

Les ports, comme les administrations portuaires, sont presque systématiquement perçus du point de vue d'une profession, qu'il s'agisse de la profession de comptable, d'ingénieur, d'économiste, de géographe ou de spécialiste des sciences politiques. Étant économiste, l'auteur ne constitue pas une exception. Tout comme, par exemple, un géographe pourrait commencer en étudiant la géologie sous-jacente de l'endroit ainsi que la géomorphologie littorale qui y est associée avant de commencer à aborder les raisons pour lesquelles un port est situé à un endroit donné, un économiste étudiera pourquoi et dans quelles mesures les services portuaires font l'objet d'une demande et comment, par qui et dans quelles conditions ils peuvent le mieux être assurés. Dans une certaine mesure, c'est ce que nous avons fait jusqu'à présent, mais nous sommes maintenant arrivés au point où il est nécessaire de préciser davantage le problème.

On peut y parvenir en cherchant à déterminer ce que le port, ou son administration, cherche à optimiser et quelles sont les contraintes auxquelles on fait face à cet égard. En fait, très peu d'administrations portuaires au monde ont suivi cette démarche*; un grand nombre d'entre elles semblent même ne jamais avoir explicitement étudié le sujet ni avoir formulé une question pertinente, et, parmi ceux qui ont fait l'un ou l'autre, une proportion substantielle, de l'avis de l'auteur, semble être arrivée à des réponses qui ne résistent pas à l'examen. Il peut donc être utile de clarifier la situation en éliminant certains des objectifs qui peuvent paraître moins appropriés aux administrations portuaires du secteur public canadien.

7.2 Optimisation des profits

Il s'agit là d'un thème qui est rarement, si jamais, reconnu comme constituant un objectif avéré, en partie parce que nombre de répondants confondent l'optimisation à court terme avec l'optimisation à long terme des profits** et en partie parce que, chaque administration portuaire étant pratiquement par définition un monopole du point de vue de son propre port, le niveau résultant de profits peut être très élevé, selon la mesure de la

---

* Certains résultats de questionnaires postaux à ce sujet ont été présentés par M.S. JOHNSON dans des articles, "Financial policies for ports" et "Ports policy and port revenue", présentés aux conférences de l'International Association of Ports and Harbours (IAPH) en 1971 et 1975 respectivement.

** C'est probablement pourquoi la plupart des hommes d'affaires le nient également, du moins ceux qui sont prêts à répondre aux questions des économistes.

concurrence d'autres ports. (Il est bien sûr probable que ceci variera en fonction des types de marchandises concernés et de la proximité des autres ports.)

Néanmoins, dans un petit pays densément peuplé comme la Grande-Bretagne, qui dispose d'un réseau de transport intérieur bien développé (ce qui fait que l'on peut s'attendre à ce que l'arrière-pays ou les zones économiquement desservies par différents ports se chevauchent de façon prononcée), c'est peut-être une bonne idée de donner pour consigne générale d'optimiser les profits, étant donné que la concurrence entre les ports empêchera vraisemblablement que l'un d'entre eux réalise des profits indûment élevés pour plus qu'une brève période. Au contraire, on favorisera probablement ainsi l'efficacité financière.

Dans un grand pays faiblement peuplé comme le Canada, qui ne dispose que d'un petit nombre de ports bien développés situés à de grandes distances les uns des autres, la mise en oeuvre d'une telle politique conduirait probablement certains ports à réaliser des profits très importants, ce qui soulèverait de fortes objections de la part du public. Il ne serait pas juste de suggérer que ces profits puissent être arrachés à long terme par de nouveaux arrivants, puisque les ports canadiens existants occupent les meilleurs emplacements et que, quoi qu'il arrive ailleurs, ils pourraient continuer d'en profiter. Une position prêchant une optimisation des profits en tant qu'objectif légitime des administrations portuaires ne pourrait être soutenue que s'il existait à grande échelle une inefficacité généralisée et une croyance bien établie en une réaction de l'offre suffisante pour que l'amélioration d'efficacité technique qui en résulterait fasse contrepoids à la perte d'efficacité allocative. De plus, on a déjà soutenu que nombre d'activités qui ont lieu dans les ports de mer et autour devraient être assurées à des prix équivalents à zéro (comme par exemple les aides à la navigation qui peuvent être utiles également aux navires de passage) et que les autres sont assujettis à des considérations externes. La fierté locale peut être l'une d'elle, une autre étant la fourniture d'installations qui permettent au public de profiter du port en le voyant. Il ne semble y avoir guère de raisons pour lesquelles ces activités devraient être assurées par un monopole public ou privé qui cherche à optimiser ses profits à moins qu'elles ne soient intégrées dans ses contraintes, ce qui semble difficile.

7.3 Optimisation de l'emploi

La création locale d'emplois est un objectif souvent reconnu des ports des États-Unis. On peut cependant se demander s'il s'agit d'un objectif valable, sutout s'il s'applique à des emplois créés dans une zone géographique limitée et arbitrairement définie comme une municipalité. Ceci est en partie dû au fait qu'il y aura des pertes d'achats d'intrants qui ne sont pas constituées par de la main-d'oeuvre et en partie parce que nombre des emplois ainsi créés seront occupés par des gens qui vivent en dehors de la région concernée et qui, même s'ils y vivent, dépensent une bonne partie de leur argent ailleurs. L'effet serait semblable à ce qui se produirait si l'on suivait des politiques d'expansion kinésiennes dans un très petit pays pratiquant le libre échange, dont la population d'expatriés est importante et qui est très porté à importer, le multiplicateur étant alors probablement

d'environ un. C'est toutefois un objectif à la réalisation duquel on peut consacrer des sommes très importantes, et si d'autres ports concurrents mettent en oeuvre des politiques similaires, il est difficile de voir de quelle façon on peut trouver un équilibre.

7.4 Favoriser la croissance économique*

Une variante de l'idée précédente, variante qui admet la futilité de s'efforcer d'influer sur les niveaux locaux d'emploi au moyen de dépenses publiques, consiste à soutenir que les développements portuaires sont nécessaires à la croissance économique nationale. Ceci peut être souhaitable, malgré qu'il s'agisse davantage de savoir s'il est intéressant de fournir une aide financière (par exemple des subventions ou un accès à un capital peu coûteux) à cette fin. Les questions proposées sont souvent relevées, non pas tant à cause des "biens publics" analysés au chapitre 2 qu'à cause de ce qui est perçu comme un "besoin" de consacrer de fortes dépenses en capital à l'aménagement de ports modernes.

Les dépenses proposées sont quelquefois justifiées par des études qui visent à évaluer "l'impact économique" d'un port, généralement sur une zone définie. Ces études n'ont toutefois qu'une utilité limitée à de telles fins. Même s'il peut être à la fois pratique et utile d'identifier le total et la structure des activités économiques, de l'emploi, des salaires, des rémunérations, des profits et des rentes directement dérivés du port (c'est-à-dire en fournissant la plupart des services mentionnés au chapitre 6), il est pratiquement impossible d'identifier, et encore moins de mesurer, les activités comme celles des entreprises d'importation et d'exportation, qui dépendent indirectement du port, ni la mesure dans laquelle elles en dépendent. Les efforts en ce sens supposent généralement la délimitation assez arbitraire de frontières, au sens géographique ou au sens économique, par exemple en assignant une entreprise intégralement à ses activités principales; c'est une pratique dangereuse dans un monde qui compte nombre de conglomérats et inutile quand ceux-ci comprennent plusieurs sources de profit.

Par ailleurs, ces études ne sont pas liées à des décisions réelles d'investissement en perspective. Il ne sert à rien de découvrir quelles seraient les conséquences de la fermeture de tout un port quand il n'y a aucune possibilité que cela se produise, ni quelles seraient les conséquences de son déménagement lorsque cela est physiquement impossible. Il est peu probable que les relations dérivées soient utiles dans les évaluations

---

* B.S. HOYLE et D.A. PINDER donnent des exposés valables sur l'importance des ports dans ce contexte et des exemples pratiques dans City port Industrialisation and Regional Development, Pergamon, 1981. Un des premiers documents sur le domaine est la thèse de doctorat de D. SHOUP, Port Operations and Economic Development, Harvard, 1966. Les deux travaux démontrent clairement que les dépenses additionnelles sur les ports amènent l'augmentation des activités économiques et qu'elles ont des effets multiples; ils ne prouvent pas que les résultats d'ensemble sont plus importants que les dépenses sur les autres objets ni qu'il est nécessaire de subventionner les ports.

d'investissement puisqu'elles représentent des moyennes plutôt que des valeurs variables; elles seront également fonction d'un mélange de diverses technologies (par exemple du point de vue de la productivité de la main-d'oeuvre) et dérivées pour le port dans son ensemble plutôt que pour les parties pertinentes de celui-ci.

On risque également de confondre les coûts et les bénéfices. Par exemple, l'étude d'impact économique de 1972 du port de Montréal montre que l'impact économique direct du fret général non vraquier est pratiquement neuf fois celui des cargaisons sèches en vrac, un rapport que l'on doit pour l'essentiel attribuer à l'économie et à la facilité de manutention des céréales, les principales denrées sèches en vrac. Il ne s'agit cependant pas de rapports de coûts très utiles, puisqu'il semble que les loyers, les intérêts et les profits ont été omis dans les deux calculs malgré que l'on ait inclus (sous forme de moyenne) des coûts extérieurs à la manipulation du fret comme les droits portuaires, les frais d'agents en douane et de pilotage. Moyennant certains compléments, donc, de telles études peuvent s'avérer très utiles pour ce qui est de révéler le coût total du transit d'une cargaison par le port en question et, en conjonction avec des données comparables pour d'autres ports et d'autres périodes, fournir des bases pour des comparaisons intéressantes. Il ne s'agit pas de donner à penser que des tableaux d'intrants-extrants soigneusement préparés ne peuvent pas être utiles bien qu'ils soient nécessairement fondés sur des relations moyennes et dérivés de données passées. Ils peuvent faciliter l'identification des autres installations publiques qu'on peut devoir agrandir (des routes par exemple) ou permettre aux entreprises du secteur privé de raffiner leur planification. La préparation et la publication de séries statistiques adéquates, par l'administration portuaire ou quelqu'un d'autre, constituent un élément essentiel de tout ceci. L'identification systématique des couplages antérieurs et postérieurs peut également être utile, tout comme des enquêtes approfondies d'origine et de destination effectuées chaque 5 à 10 ans.

Plus sérieusement, on a affirmé que les ports peuvent contribuer à développer l'industrie locale s'ils sont mieux équipés que d'autres ports ou simplement mieux équipés qu'avant. En ce qui concerne les régions qui souffrent de déclin structurel à long terme par rapport à d'autres régions du même pays*, il est très possible que l'on puisse prôner la nécessité d'une aide spéciale pour les installations portuaires indispensables à l'établissement ou à l'expansion d'autres activités économiques, mais jamais en tant que tel et uniquement dans le cadre d'une politique régionale soigneusement bâtie. En d'autres termes, il s'agit d'un problème régional et non d'un problème portuaire.

Il pourrait aussi être soutenu ailleurs (dans le cadre des arguments relatifs aux biens publics exposés au chapitre 4) qu'il n'existe pas de raison évidente pour laquelle une industrie qui bénéficie de l'amélioration des installations portuaires ne devrait pas payer pour ces améliorations exactement de la même façon qu'elle paie pour ses autres besoins. Ce cas est clair pour ce qui est des investissements faits dans les

---

* Disons Terre-Neuve ou le sud du pays de Galles.

terminus de conteneurs d'Halifax (Nouvelle-Écosse) et de Saint John (Nouveau-Brunswick), où la plupart des conteneurs sont chargés sur des trains en partance pour l'intérieur du Canada ou pour les États-Unis (ou déchargés de trains en arrivant). Pour l'essentiel, de tels mouvements de marchandises ne peuvent donc créer d'emploi en Nouvelle-Écosse ou au Nouveau-Brunswick puisque leurs points d'origine et de destination sont situés ailleurs. Dans la mesure où une minorité de conteneurs demeurent effectivement dans ces provinces, rien ne permet de croire qu'ils n'engendrent pas des bénéfices (ou des économies) pour lesquels les destinataires devraient raisonnablement payer. Enfin, on ne doit pas croire que des activités portuaires modernes comme la manutention et l'entreposage du fret offrent en elles-mêmes beaucoup de possibilités de création d'emplois. Elles ne le peuvent pas puisqu'elles requièrent une forte intensité de capital.

Le distingué professeur d'économétrie néerlandais, L.H. Klaasen, a élaboré une analyse formelle* de l'argument selon lequel les installations portuaires devraient être subventionnées (fournies gratuitement ou financées à faibles coûts); les textes pertinents sont annexés à ce chapitre et il est bon d'en répéter la conclusion:

> "Le degré optimal d'aide subventionnelle d'un port est zéro."

On peut dépasser cette conclusion, et ce, de cinq façons. Tout d'abord, et simplement par amplification, nous pouvons faire ressortir que dans la mesure où les ports, ou les activités industrielles qui y sont associées, appartiennent à des secteurs de forte croissance** ou encore assurent des niveaux élevés soutenus soit de profits soit de rémunération, ils peuvent très bien se permettre d'assumer le coût des installations portuaires qui leur sont nécessaires. De plus, si l'on arrive à maintenir des taux de rendement élevés durant de longues périodes, les organismes pertinents responsables de la concurrence devraient peut-être alors examiner s'il existe des obstacles indésirables à l'apparition de nouveaux concurrents.

Cet argument n'est rien d'autre qu'un cas particulier de la "fourchette de Morton"***: si la proposition est payante, elle n'a pas besoin

---

* L.H. KLAASEN, "Macroeconomic Evaluation of Port Investments" dans The Future of the European Ports, De Tempel, Bruges, 1970.

** F. SUYKENS, "Enkele beschouwingen betreffende de industriele functie van de haven van Antwerp", Economisch en Sociaal Tijdschrift, n° 3, 1966.

*** John Morton (1420-1500) conseiller du Roi Henry VII, Archevêque de Canterbury en 1486, Lord chancelier en 1487 et Cardinal en 1493; on le met traditionnellement à l'origine d'un dilemne fiscal complexe: il a frappé d'impôts très élevés ceux qui vivaient sur grand pied en disant qu'ils pouvaient bien se le permettre et également ceux qui vivaient modestement, en prétendant qu'ils devaient avoir des économies importantes. Saint Thomas More, qui le connaissait bien, en fait un personnage de son Utopia sans mentionner le dilemme.

d'aide publique, si elle ne l'est pas, elle ne devrait pas bénéficier d'une aide publique, à l'encontre de laquelle le Rochdale Committee on Ports* a émis un avertissement prudent mais néanmoins vague.

Deuxièmement, nous pouvons etudier l'argument afin de vérifier si ses hypothèses sont réalistes. Remarquons que vers la fin du texte reproduit en annexe au présent chapitre, on part du principe que:

> "(...) les tarifs "(c'est-à-dire les prix)" demandés équivalent aux coûts marginaux".

On peut soutenir que dans les ports de mer canadiens, tout comme dans ceux d'autres pays, les prix demandés ne correspondent pas fréquemment aux coûts sociaux marginaux et que ceci est nettement pertinent aux évaluations d'investissement et en particulier à celles qui ont été exprimées en termes purement financiers. Dans le jargon économique, on pourrait dire que l'optimalité sociale d'un calcul du flux monétaire actualisé dépend de l'optimalité sociale des prix de tous les intrants et de tous les extrants ainsi que, à ce point de vue, de l'optimalité sociale des prix des intrants et extrants concurrentiels dans la mesure où il existe une certaine élasticité de substitution; cette condition étant fréquemment, en fait très fréquemment, laissée insatisfaite. On identifie donc un sujet d'étude important, mais on peut prétendre que la réponse appropriée est la réforme de la structure d'établissement des prix, plutôt que l'octroie de subventions aux ports de mer.

Troisièmement, on peut relever que cette optique part implicitement du principe qu'il n'existe pas d'interactions entre les ports. Ce serait peut-être là un point de vue réaliste si les arrière-pays de ces ports étaient séparés ou si les augmentations de développement des installations portuaires étaient généralement limitées. Il a précédemment été souligné dans ce document qu'aucun des termes de cette proposition n'est fondé. Tout en soulevant des problèmes**, cela n'invalide pas nécessairement la conclusion dramatiquement simple du professeur Klaasen.

Quatrièmement, on notera peut-être que son argument ignore les éléments de "biens publics" mentionnés au chapitre 4. Toutefois, nous pourrions également remarquer qu'il ne s'ensuit pas nécessairement de l'existence de biens publics dans des ports de mer que l'aide subventionnelle ou le financement par le contribuable est justifié pour les administrations portuaires publiques, car si la même administration régit plusieurs activités portuaires (dragage des chenaux d'approche, disons, et exploitation ou propriété des terminus de conteneurs ou de fret en vrac), rien n'empêche que des fonds tirés de la dernière activité servent à la première. La

---

* Report of the Committee of Inquiry into the Major Ports of Great Britain (Rochdale Report) 1962, Cmnd 1824, para 227.

** La possibilité réelle, et au Canada la probabilité, des interactions entre les ports empêche l'optimisation de l'utilisation de techniques purement financières d'évaluation des investissements, même si la structure d'établissement des prix reflète les coûts sociaux marginaux.

collectivité profiterait ainsi directement de l'investissement pour lequel elle paie.

On avance parfois* qu'il peut y avoir des économies d'échelle dans les ports de mer. Habituellement, l'argument est tiré d'analyses sur les attentes dans les ports. En effet, on peut prouver que si les arrivées se font au hasard, pour des navires et des jetées homogènes, il y aura moins de temps d'attente dans un port qui compte plus de jetées et un volume de marchandises proportionnellement plus grand. Mais les arrivées se font rarement au hasard parce que les navires sont exploités par des gestionnaires pour qui le temps d'attente a de l'importance, et les jetées et les navires ne sont pas tous les mêmes non plus. Outre le fait que les jetées sont de productivité et de nature différentes, elles sont situées à un endroit déterminé. En général, plus des emplacements potentiels sont développés, plus les investissements sont nécessaires pour créer des jetées de la qualité nécessaire. Ainsi, dans nombre de ports, le rendement à long terme des échelles diminue plutôt qu'il n'augmente. Il devient donc inutile d'utiliser les techniques habituelles dans les cas où des économies d'échelles substantielles se maintiennent au niveau demandé (c'est-à-dire les subventions, les taux préférentiels et les plans tarifaires en deux parties).

On néglige souvent le cinquième volet de l'argument du professeur Klaasen, malgré qu'il semble évident quand on le fait remarquer. Les ports de mer desservent généralement un commerce international et il serait étrange que toutes les parties aux transactions que l'on peut rattacher au transit de la cargaison par ces ports n'en profitent pas. (Si elles n'en profitaient pas, pourquoi s'engageraient-elles dans de telles transactions?) De la même façon, on peut s'attendre à ce qu'elles bénéficient à des degrés divers de toute amélioration portuaire. Tout cela est très bien pour l'instant, mais ces bénéficiaires incluent les producteurs d'importations et les consommateurs d'exportations; or ces groupes résident dans d'autres pays.

En général, il s'agit là d'un résultat naturel du négoce international et il ne faut s'en soucier d'aucune façon. Une exception émerge toutefois lorsque certains des bénéfices prennent leur source dans l'octroie de subventions à des ports de mer et qu'ils profitent en partie à des étrangers. (On ne peut sûrement être taxé de xénophobie lorsque l'on suggère que les dépenses publiques devraient être maîtrisées de façon à empêcher que ces avantages soient en partie exportés. Ce document n'a pas pour objet d'étudier l'aide internationale). Tout traitement dans les formes du problème est malheureusement hérissé de difficultés théoriques et pratiques.

Le premier problème consiste à identifier les bénéficiaires. Si nous étudions des améliorations du rendement d'un port telles l'accélération du temps de rotation et l'abaissement des coûts de manutention, il est assez clair que les avantages fondamentaux ou immédiats vont à ceux qui s'occupent d'exploiter les navires. Prenons tout d'abord le cas d'un vraquier affrété à temps, c'est l'affréteur qui bénéficiera directement des avantages (et non le

---

* C'est-à-dire E. BENNATHAN et A.A. WALTERS dans Port Pricing and Investment Policy for Developing Countries, Banque mondiale, 1979, chap. 3.

propriétaire du navire) puisque les coûts d'affrètement et d'arrimage seront abaissés. Il n'existe aucune raison pour laquelle l'affréteur devrait être de la même nationalité que le propriétaire, le pavillon du navire n'ayant guère d'importance, même si l'on suppose que les propriétaires usufruitiers des navires les enregistrent toujours dans leur propre pays, ce qu'ils ne font pas. En d'autres mots, il serait injuste que de tels avantages soient accordés en fonction du pavillon national ou étranger du navire.

Prenons ensuite le cas d'un navire en affrètement ordinaire, il est probable que la réduction du temps de rotation se traduira par une diminution de surestarie, une augmentation de la prime (despatch money) payée par l'armateur pour le temps gagné à l'embarquement et au débarquement (en négligeant la différence habituelle entre les deux) ou dans un abaissement des taux d'affrètement, la diminution des coûts d'arrimage, payables directement par le navire, étant (puisque l'on peut prévoir qu'ils seront abaissés) reflétés dans des taux d'affrètement inférieurs puisque l'affrètement aura été conclu dans un marché concurrentiel. Une fois encore, les bénéfices passent directement à l'affréteur dont la nationalité, précisons-le de nouveau, n'est pas nécessairement en rapport avec celle du navire.

Il serait fastidieux de répéter ces arguments pour toutes les variantes d'affrètement existantes; il sera suffisant de suggérer qu'étant donné la concurrence actuelle dans le domaine du transport maritime, tous ces avantages seront répercutés sur les affréteurs. En général, il est probable que ce sera également vrai pour les services cartellisés comme les conférences maritimes, malgré que l'habitude qu'elles ont d'établir des moyennes des taux de fret sur une vaste gamme de ports puisse donner lieu à certaines difficultés*.

Lorsque l'on cherche à évaluer les avantages de l'amélioration d'un port de mer, il est souvent utile d'identifier ces principaux bénéficiaires, puisque c'est là le palier auquel les effets seront le plus clairement perçus. Il serait cependant trompeur de laisser entendre que ces avantages ne seront pas transmis puisque les affréteurs (les courtiers de céréales, par exemple) font eux-mêmes normalement affaire au sein de marchés concurrentiels. Les avantages qu'ils obtiennent seront donc, par un processus similaire de concurrence, répercutés sur leurs partenaires commerciaux. Étant donné les longues périodes de gestation et d'utilisation subséquente de la plupart des investissements portuaires, il s'écoulera beaucoup de temps avant que de telles améliorations soient connues et que leurs effets se répandent.

---

* Cette habitude semble tout d'abord avoir été attaquée par S.G. STURMEY dans son article "Economics and liner services", Journal of Transport Economics and Policy, mai 1967, réimprimé dans son ouvrage Shipping Economics, Macmillan, 1975. Des critiques semblables ont fait surface dans diverses publications émanant de la Division du transport maritime de la CNUCED. Je n'ai pu trouvé de réponse substantielle de la part des conférences, de leurs membres ou de tout organisme représentatif.

Quel que soit le nombre de fois où ces denrées sont achetées ou vendues, quel que soit le nombre de transformations physiques qu'elles subiront, ces avantages seront en définitive répercutés sur le producteur d'origine et sur le consommateur final s'il existe des marchés concurrentiels à tous les stades. Ces bénéfices ne peuvent en fait aller nulle part ailleurs*.

Il est tentant de poursuivre en essayant de calculer des parts**. Il est après tout apparemment important de savoir si les bénéfices reviennent aux citoyens du pays ou à des étrangers, mais ce document se préoccupe des ports et de l'élaboration de politiques pouvant être mises en pratique dans les ports de mer, c'est-à-dire de l'utilisation de la théorie plutôt que de son développement. Pouvons-nous dire quelque chose d'utile?

Étant donné la longueur des périodes sur lesquelles portent la plupart des investissements portuaires, nous pouvons être raisonnablement certains que si nous essayons d'identifier la répartition internationale des avantages, nous aurions besoin de connaître les élasticités à long terme de l'offre et de la demande pour chacune des diverses denrées concernées et avec chacun des divers partenaires commerciaux. Nous pouvons également être certains que ces élasticités à long terme seraient plus fortes que celles à court terme, ne serait-ce que parce que les premières ne subissent pas les contraintes de structure industrielle et d'équipement qui, par définition, s'appliquent au court terme. Elles seraient probablement beaucoup plus fortes.

Il n'existe cependant pas de techniques permettant de distinguer les élasticités à court et à long termes. Les élasticités-prix de la demande qui sont dérivées, généralement de concert avec les élasticités par rapport aux revenus, d'analyse par régression multiple constituent un mélange des deux. De plus, pour pouvoir les appliquer à des situations futures, il faut recourir à des relations fonctionnelles dérivées du passé, ce qui ne constitue qu'une faible amélioration par rapport à l'extrapolation des tendances passées. Cela est souvent utile pour l'établissement de prévisions à court et moyen termes, bien que les relations puissent devoir être subjectivement modifiées; ce n'est pas nécessairement vrai dans ce cas et cela produirait certainement des résultats trompeurs si nous essayions.

---

* Les divergences des marchés concurrentiels et les effets de mesures gouvernementales telles que la fiscalité sont des questions de fait qui peuvent varier d'un cas à l'autre. En général cependant, rien de cela n'entre dans le domaine de responsabilité des administrations portuaires et il sera montré que la question de l'aide subventionnelle n'en est pas touchée.

** Par exemple, voir A. RAY, The Optimum Depth of Water in a Port, document de travail non publié 67, World and Bank Economics Department, 1970. Ce document tient pour acquis non seulement que les coûts de creusage et les avantages sont connus, mais aussi que les difficultés discutées ci-dessous peuvent être surmontées.

L'autre solution évidente consiste à suivre les méthodes implicitement adoptées par la plupart des pays pour ce qui est de l'essentiel de leurs importations et de leurs exportations: essayer de faire en sorte que ce négoce s'effectue avec un profit raisonnable. Dans le contexte pratique des ports de mer, cela signifie que (à l'exception des biens publics) nous investissons dans l'idée de récupérer au moins le coût de substitution social du capital. La meilleure manière d'y parvenir consiste à appliquer des critères financiers aux investissements portuaires en utilisant des prix socialement optimaux pour les intrants et les extrants mais en tenant compte des interactions entre les ports.

Un bon système de planification portuaire national et régional permet donc quatre choses: s'assurer que les systèmes appropriés d'évaluation des investissements sont utilisés, qu'ils sont fondés sur les coûts sociaux marginaux, que les interactions entre les ports sont bien étudiées et qu'on en tient compte, tout comme de l'incidence sur l'environnement et des autres effets externes. Cela peut aussi être utile, surtout dans un milieu économique auquel participent les secteurs public et privé, si on surveille systématiquement les échecs sur le marché. Comme le ministère des Travaux publics drague les ports canadiens et leurs approches sans frais, il faut souligner que ce qui précède s'applique à leur travail (voir la section 7.6 sur les cas spéciaux de draguage).

7.5 Subventions et ports de mer

Si nous revenons sur les arguments exposés pour l'instant, nous pouvons relever que loin d'infirmer l'opinion du professeur Klaasen en examinant les points qu'il n'a pas explicitement abordés, nous l'avons plutôt étayé, toujours cependant à l'exception possible des biens publics. En fait, nous pouvons maintenant déclarer qu'alors que l'argument du professeur Klaasen portait uniquement sur la répartition optimale des ressources dans un pays, sa conclusion se trouve fortement renforcée si l'on étend l'argument à la répartition internationale.

En plus de s'écarter des croyances et des pratiques de bien des pays, ceci est suffisamment important pour devoir être réaffirmé:

> En général, les ports de mer ne devraient pas être subventionnés pour deux raisons. La première est qu'ils emploient des ressources économiques là où leur productivité sociale marginale est la plus faible plutôt que là où elle est la plus forte, et la seconde est qu'une partie inconnue des bénéfices sont détournés vers des résidants d'autres économies.

Ce qui est vrai pour des pays le sera probablement encore plus pour des subventions locales, par exemple celles qui sont prélevées sur les impôts des contribuables de régions et de villes, puisque certains des avantages qu'ils ont payés seront impartis à des résidants d'autres parties du même

pays. On a souvent allégué* que les activités et les dépenses portuaires dépendent des multiplicateurs régionaux et nationaux. C'est vrai, mais c'est aussi le cas pour toutes les autres dépenses. Ainsi, s'il y a une justification locale pour les dépenses publiques, elle ne s'applique pas nécessairement aux ports, sans compter les facteurs externes et les échecs sur le marché.

Cet argument est par ailleurs suffisamment important pour mériter que l'on définisse soigneusement le terme "subvention" que nous avons pour l'instant utilisé plutôt vaguement. Dans des cercles officiels, il peut servir à ne désigner que des sommes affectées à des dépenses courantes ou d'équipement; dans ce texte, il renvoie à toute forme d'aide financière qui tend à mettre à la disposition des ports de mer des ressources à un coût inférieur à celui de leur coût de substitution sociale. Ceci, c'est-à-dire leur valeur dans la meilleure autre utilisation possible, peut fréquemment constituer leur coût monétaire tel qu'il apparaît dans un marché libre. Parfois, comme par exemple là où un chômage massif prédomine - ce qui fait que travailler dans un port de mer constitue en fait la seule autre possibilité par rapport à ne pas travailler du tout - il peut être bien moindre et même égal à zéro. Quelquefois encore, tout comme c'est le cas pour les mouvements de circulation dans les rues embouteillées d'une ville, le coût social du véhicule marginal peut être beaucoup plus élevé que le coût privé ou monétaire pour son propriétaire, à cause de l'augmentation de congestion qu'il engendre pour d'autres véhicules**. Mais ces exemples ne sont généralement pas très pertinents pour les ports de mer, l'un parce que les installations portuaires modernes sont grandes consommatrices de capital et non de main-d'oeuvre et l'autre parce que la congestion maritime est généralement considérée comme suffisamment dangereuse pour être réglementée de bien d'autres manières, par un pilotage obligatoire et des systèmes de gestion du trafic maritime, par exemple. De toute façon, comme les subventions augmentent le niveau d'activités, elles augmentent aussi les embouteillages sur terre et sur mer. S'il existe un vrai problème appelant une solution de nature économique, les taxes et non les subventions sont nécessaires.

Les subventions et les autres formes d'aide financière ne sont de plus qu'un cas particulier de déviation de la fixation de prix optimaux pour les facteurs de production employés dans les ports. Comme nous le montrerons bientôt, il peut également exister des déviations dans la direction inverse qui peuvent être tout autant dommageables. Il est donc commode de traiter

---

* Par exemple, le professeur Eric SCHENKER, The Port of Milwaukee, U. of Wisconsin Press, 1967.

** Cet élément important de la théorie de la congestion a tout d'abord été décrit par A.A. (maintenant Sir Alan) WALTERS dans "Track Costs and Motor Taxation", Journal of Industrial Economics, vol II, n° 3, avril 1954. Pour une opinion plus récente, le lecteur consultera A.A. WALTERS, The Economics of Road User Charges, World Bank Staff Paper 5, 1968. Pour une opinion dans un contexte maritime, le lecteur consultera A. VANAGS, "Maritime Congestion and Economic Analysis" dans R.O. GOSS (éd.) Advance in Maritime Economics, CUP 1977 et UWIST 1982.

les subventions comme si elles pouvaient être à la fois positives et négatives.

Dans le cadre de cette définition des coûts de substitution sociale des ressources, nous nous heurtons cependant à certains problèmes difficiles. Il est par exemple très possible que des syndicats qui contrôlent l'intégralité de la main-d'oeuvre et restreignent l'entrée au sein de cette main-d'oeuvre puissent élever le niveau des gains de leurs membres de façon à extraire une partie de la rente de situation d'un port de mer. En fait, à chaque fois que l'entrée au sein d'un organisme pertinent est limitée, des associations d'employeurs offrant un accès à une main-d'oeuvre portuaire qualifiée par l'intermédiaire d'un plan de désaisonnalisation constituent un autre exemple possible, et un exemple qui peut être organisé en collusion tacite avec des syndicats, on court le danger que la valeur sociale, ou le loyer économique, de la situation d'un port de mer se trouve discrètement siphonné. Le test à cet égard consiste à déterminer si les gains pour les facteurs de production en question sont excessifs par rapport à ce qui pourrait être obtenu ailleurs. Ainsi que l'a montré le rapport du tribunal de justification des prix australien*, il arrive bien souvent que la concurrence soit limitée, les prix convenus (ou les chefs de file suivis à cet égard) et les profits à la fois excessifs et déguisés par des comptables ingénieux. Il a été suggéré au chapitre 4, paragraphe 5, que l'une des fonctions nécessaires d'une administration portuaire consiste à empêcher de telles choses. Ce rôle est nécessaire en ce qu'il est indispensable au fonctionnement économique et efficace du port; comme toute autre fonction, elle peut cependant bien sûr être négligée ou mal exécutée.

Alors que la main-d'oeuvre et le capital privé peuvent quelquefois être fournis à un coût excessif, le capital dégagé par le secteur privé ou par l'intermédiaire de celui-ci l'est souvent à un coût inférieur à son coût de substitution social. Ainsi, la fourniture de capital sous la forme de prêt bancaire à une commission portuaire canadienne peut refléter l'opinion de la banque que le gouvernement fédéral offre en fait sa garantie. Le taux d'intérêt pourra donc être inférieur à ce qu'il était s'il reflétait les risques que supposent les activités de la commission portuaire, sans parler des risques du projet particulier pour lequel on emprunte cette somme. Il ne s'ensuit pas que l'on ne devrait pas autoriser les ports à emprunter à de telles conditions, mais plutôt qu'ils devraient être encouragés à vérifier que leurs techniques d'évaluation et l'investissement se rapportent au coût de substitution social du capital et non aux taux d'intérêt qui leur seront appliqués. Ce coût sera probablement beaucoup plus élevé, ainsi que cela a été démontré à une époque récente d'inflation débridée, alors que les taux d'intérêt réels étaient souvent négatifs.

En d'autres termes, dans la mesure où une administration portuaire est responsable des grands investissements, elle devrait s'efforcer de recouvrer le coût de substitution social du capital et non de répercuter sur ses clients les avantages dont elle peut bénéficier en tant qu'emprunteur.

---

* Cit, chapitre 4. Il devrait être remarqué qu'aucune des entreprises ayant fait l'objet de l'enquête n'a apporté de réponse publique aux conclusions négatives du tribunal.

Les différences qui en résulteront apparaîtront bien sûr dans son état des profits et pertes et seront traitées de la manière habituelle.

Dans ces états, le coût du capital se décompose en deux éléments: le rendement du capital et le taux de rentabilité de ce capital. On appelle généralement le premier "amortissement" et le deuxième "profit avant intérêt et impôt", ce qui constitue pour l'essentiel un surplus.

D'une façon générale, l'amortissement respecte certaines conventions qui permettent de déprécier le coût total d'un bien sur sa durée utile économique estimée (et non physique, la distinction est importante pour ce qui est de structures portuaires robustes et donc durables). Lorsqu'il se produit un changement généralisé dans le niveau des prix, cet amortissement doit être ajusté en conséquence et, en termes pratiques, cela signifie que l'amortissement doit être calculé en fonction du coût de remplacement. Ceci suppose bien sûr de compiler des indices de prix appropriés ou de les obtenir d'une autre source. Il devrait être remarqué qu'il n'est pas pertinent de mentionner qu'un bien ne serait probablement pas remplacé par quelque chose de similaire puisque le calcul d'un amortissement sur une base de coûts historiques n'a jamais mis en jeu une telle hypothèse et que l'ajustement au coût de remplacement constitue simplement une provision pour l'évolution des prix. Les valeurs de capital de remplacement devraient également figurer sur le bilan de façon à ce que les taux de rendement, c'est-à-dire le surplus ou le rendement du capital, puissent eux aussi être adéquatement ajustés. Il faut remarquer que si l'on n'effectue pas ces opérations simples, la véritable rentabilité du port peut se trouver gravement exagérée. Si, parallèlement, la politique du port est de ne réaliser que des profits modestes, il en arrivera à donner graduellement son capital à ses clients, nombre de ces derniers étant étrangers.

Il peut également être souhaitable de procéder à certains ajustements de postes monétaires, par exemple les fonds de roulement afin de pleinement les ajuster pour tenir compte de l'inflation; et certaines autorités croient qu'il faut étendre cette pratique au capital à long terme. (Ceci fait actuellement l'objet d'un débat parmi les comptables.)

7.6 "Biens publics" dans les ports

Ces constatations peuvent également jouer pour les "biens publics" étudiés dans la section 4.4. La différence réside dans la spécificité de la détermination du prix puisqu'il a été prétendu à cet égard que dans nombre de circonstances le prix social optimal est de zéro. Ceci peut sembler incohérent et un exemple aidera peut-être le lecteur.

Supposons que nous envisagions de créer un nouveau port composé d'un chenal d'approche dragué, avec les aides à la navigation nécessaires, menant à un certain nombre de postes de mouillage. Afin de simplifier le problème, prenons pour hypothèse que l'administration portuaire qui sera créée agira en tant que propriétaire qui loue les postes de mouillage à un certain nombre d'entreprises du secteur privé qui entrent en concurrence pour le créneau puis, par la suite, pour le négoce qui passe par le port. Les postes de mouillage n'auront aucun intérêt sans le chenal et les aides à la

navigation, et le problème est de décider si l'on doit entreprendre des travaux aussi importants.

En ce qui concerne les arguments présentés ci-dessus (et en laissant de côté les aspects environnementaux, visuels et de politique régionale), la réponse ne devrait pas être déterminée par le fait que l'on estime que chacun des postes de mouillage ou le chenal seront rentables puisque, étant donné un prix socialement optimal de zéro, ils ne le seront évidemment pas. La réponse réside plutôt dans le fait que l'investissement produise un rendement satisfaisant (c'est-à-dire qu'il couvre le coût de substitution du capital) au total, c'est-à-dire postes de mouillage, chenal, bureaux de l'administration portuaire et le reste. S'il existe des variantes possibles de ce thème, par exemple dans le nombre de postes de mouillage ou dans les profondeurs auxquelles il faut draguer, elles représentent des propositions qui s'excluent mutuellement et que l'on peut traiter au moyen des techniques normalement disponibles. Il n'est guère nécessaire d'élaborer de complexes plans tarifaires en deux parties pour recouvrer le coût du dragage du chenal* puisque les revenus nécessaires apparaîtront sous la forme d'un surplus général dérivé des loyers des postes de mouillage et du capital investi dans l'ensemble du port.

Si on devait se trouver confronté au problème mieux connu de la nécessité d'approfondir un chenal d'approche existant, il devrait alors être possible de compenser les coûts de draggage par une augmentation des loyers si on a auparavant suffisamment réfléchi aux conditions d'attribution des baux. Si l'augmentation de la valeur de location de la propriété ne suffit pas à compenser les coûts d'approfondissement, on peut alors conclure à juste titre que la proposition d'approfondissement n'est pas intéressante.

Aucun problème d'allocations ne devrait survenir puisque les offres pour les jetées qui profitent le plus du creusement du chenal seront les plus élevées. Cependant, il faut noter qu'un problème différent survient quand un chenal à destination d'un port, ou dans un port, en dessert aussi un autre. Un telle situation se retrouve sur le fleuve Saint-Laurent entre Québec et Montréal et pourrait se répéter si on décidait de creuser la voie maritime du Saint-Laurent.

À part ce dernier cas, une administration qui est simplement propriétaire (formule qui s'applique à la plupart des grands ports du Canada) dispose donc d'un moyen simple et commode de vérifier des évaluations de projets de cette nature. La règle consiste à s'assurer que la proposition engendre suffisamment de revenus pour compenser les coûts de substitution sociaux des ressources que l'on se propose d'employer. Les coûts nécessaires ne devraient pas provenir des contribuables, sur le plan national ou local, puisque nombre d'entre eux ne profiteront des améliorations portuaires ni directement ni indirectement. Ils devraient être assumés par l'intermédiaire de redevances, par ceux qui en toute probabilité bénéficieront des avantages les plus immédiats et les plus prononcés, c'est-à-dire avant que de tels avantages n'aient été dilués dans l'économie.

---

* Comme, par exemple, dans A.A. WALTERS, "Marginal Cost Pricing in Ports" Logistics and Transportation Review, vol. 11, n° 4, 1975.

D'autres bénéfices que ceux que nous venons d'exposer seront engendrés et ils reviendront en partie aux résidants du pays dans lequel le port est situé, en partie à des étrangers. Ce dernier aspect ne doit pas être une source de préoccupation puisque n'importe quel commerce international produit en principe exactement le même effet.

7.7 Optimisation de l'efficacité

S'il ne faut pas que les profits comptables, l'emploi ou la croissance économique locale soient délibérément optimisés et que les ports soient subventionnés nationalement, quelle peut-être la réponse? Les chapitres précédents ont décrit la vaste gamme de fonctions normalement assurées par les ports de mer et c'est dans cet aspect que résident aussi bien la solution qu'un certain nombre de problèmes.

Dans le chapitre 3, il a été indiqué que même si les ports constituent des portes d'entrée dans un pays, ils imposent également des obstacles aux mouvements libres et rapides des biens, des navires et des véhicules terrestres qui assurent le transport. Bien que nombre de tels obstacles apparaissent à l'origine sous la forme de contraintes physiques (par exemple temps de rotation du navire ou temps d'immobilisation d'un conteneur), ils peuvent au moins d'un point de vue théorique se transformer en contraintes économiques. D'autres, comme les coûts de manutention, apparaissent initialement sous une forme financière*. Il est toutefois aussi difficile qu'irréaliste de s'attendre à ce qu'ils soient tous exprimés en termes semblables. Cela est difficile, par exemple, du point de vue du calcul des temps de rotation des navires, parce que les valeurs qui doivent être attribuées aux effets physiques, malgré qu'elles soient claires et faciles à calculer d'un point de vue théorique, peuvent être impossibles à obtenir en pratique. Cela est irréaliste parce que certaines d'entre elles sont de nature essentiellement psychique et qu'elles n'ont suffisamment de rapports ni avec les valeurs observables du marché, ni avec des prix fictifs généralement acceptables, pour pouvoir être exprimés uniquement en termes physiques. On pourrait en prendre pour exemple le taux d'accidents subis par les travailleurs du port ainsi que les effets environnementaux et visuels**. Ne pouvons-nous donc rien faire de valable?

Ce problème réside en partie dans les difficultés de mesure et en partie dans l'absence d'une fonction socialement bénéfique pour l'ensemble de la société. En termes explicites, nous ne pouvons tout simplement pas

---

* Ceci constitue bien sûr une simplification puisqu'ils apparaissent à l'origine sous forme d'heures-hommes et autres, pour lesquels des taux de rémunération, etc., ont été fixés avant qu'on en fasse l'addition, mais la composition de ces coûts englobe intrinsèquement des éléments tellement différents qu'il est difficile de les dissocier.

** Ce passage devrait être lu plus comme une description des limites de l'analyse coût-avantage que comme une attaque de celle-ci. Il faut effectivement procéder à une telle analyse qui permet de clarifier les problèmes et facilite la prise de décision; cependant, son utilité se borne généralement à cela.

attacher de chiffres à certains de ces facteurs de manière à garder un certain espoir de réalisme ou d'acceptation et, si l'on en juge par le comportement de la profession, une éducation universelle en économie théorique ne contribuerait guère non plus à la réalisation d'un accord universel. Cela est dû au fait que des jugements de valeur, et surtout des jugements de valeur politiques, prennent une place importante, tout en faisant l'objet d'émotions très fortes.

On peut toutefois admettre que l'efficacité, tout comme la beauté, peut apparaître sous des formes bien différentes et que, même si nombre d'entre elles ne peuvent être mesurées, il est possible d'élaborer des indicateurs quantitatifs pour la plupart. Ainsi par exemple, il n'est pas nécessaire d'attribuer une valeur à la vie humaine pour calculer un taux de décès par 10 000 heures-hommes de travail. Il n'est pas non plus nécessaire d'accorder une valeur au temps d'un navire pour produire des statistiques sur l'estarie. S'il est impossible d'exprimer certains effets environnementaux en termes physiques, il est du moins réalisable de faire des sondages sur l'opinion des gens et donc de juger la réaction du public aux propositions. Dans les pays où la constitution le permet, on peut tenir un référendum, mais cela est peu probable et l'auteur n'en connaît pas d'exemples.

Nous suggérons donc de formuler l'objectif suivant pour les ports de mer:

> "Leur efficacité doit être optimisée de toutes les manières qui peuvent sembler appropriées, dans la mesure de contraintes comme le respect de la loi et la production de revenus suffisants pour compenser tous les coûts, y compris le coût de substitution du capital."

Nous ne prétendons pas que cet objectif produira des résultats parfaits, mais nous suggérons plutôt qu'il peut déboucher, à un coût assez raisonnable, sur un certain nombre d'améliorations importantes, et ce, du point de vue des usagers du port, de ceux qui y travaillent, de ceux qui habitent à proximité et des contribuables.

ANNEXE AU CHAPITRE 7

Extrait de L.H. Klaasen et N. Vanhove "Macroeconomic Evaluation of Port Investments" dans R. Regul (éd.), The Future of the European Ports, Bruges, 1971, vol. II, p. 543.

En pratique, le système tarifaire d'un port est souvent l'instrument utilisé pour rendre ce port attrayant par rapport à d'autres ports possibles. Les arguments qui servent à défendre cette politique sont identiques à ceux employés pour les grands investissements dans de l'équipement technique et autres aspects qualitatifs du port. Il a été dit que de faibles tarifs attirent les navires et donc les mouvements de cargaisons et que des mouvements de cargaisons attirent l'industrie. Plus un port devient important et varié et plus il constitue un lieu intéressant pour des industries qui, à leur tour, engendreront d'autres activités, etc.

Il peut être utile d'étudier un peu plus en détails cet argument afin de mieux juger de son degré de réalisme.

L'hypothèse se développe de la manière suivante: en rendant le port moins coûteux, on rend moins coûteuses les matières premières, l'industrie s'installe alors dans le port et crée des revenus qui n'auraient autrement pas été engendrés. Ces revenus sont plus importants que les pertes réalisées dans l'exploitation du port du fait que les tarifs portuaires sont trop bas pour une exploitation normale. L'argument est donc que les revenus indirectement produits par des tarifs bas sont si importants qu'ils justifient de subventionner le port.

L'argument n'explique pas quelle devrait être l'importance d'une telle subvention et l'on pourrait même dire qu'il semble, si l'on suit le raisonnement ci-dessus, qu'à mesure que la situation du port devient de plus en plus favorable, les subventions sont de plus en plus fortes. Puisque ces considérations mènent à des résultats absurdes, la meilleure manière d'attaquer le problème consiste à s'efforcer de déterminer le degré optimal de subvention à accorder à un port lorsque l'on cherche à bénéficier des effets secondaires de l'industrialisation.

Supposons que $p = D(V)$ constitue la fonction de demande à long terme pour les services portuaires, y compris ceux qui sont indirectement créés, et que $C(V)$ représente la fonction du coût social à long terme.

La contribution brute à long terme du port au bien être total (surplus des consommateurs) équivaut à

$$\int D(V)\,dV - pV$$

Les coûts pour l'ensemble de la société (les coûts sociaux à long terme) sont $C(V)$ et donc le profit réalisé équivaut à $pV - C(V)$.

La contribution de l'investissement à la société dans son ensemble équivaut donc à

$$\int D\,(V)\,dV - pV + (pV - C\,(V)) = \int D\,(V)\,dV - C\,(V)$$

Cette expression atteint un maximum pour

$$D\,(V) - C'(V)$$

ou

$$p = C'(V)$$

c'est-à-dire que la contribution du port à la société dans son ensemble atteint son maximum si les tarifs demandés équivalent aux coûts marginaux. Puisque l'on peut partir du principe que les coûts moyens sont constants dans le domaine pertinent, les coûts marginaux équivalent aux coûts moyens et le prix devrait donc équivaloir aux coûts. Il s'ensuit que le degré optimal de subvention d'un port est de zéro.

Chapitre 8

LES PORTS CANADIENS JUSQU'EN 1982

8.1 Introduction

Le Canada est une confédération dotée d'une constitution écrite. Dans toute constitution fédérale, il doit exister un pouvoir résiduel disant en pratique que tout ce qui n'y est pas précisément attribué à une administration ou à une autre doit être pris en charge soit par le gouvernement fédéral, soit par les États ou provinces qui forment le pays, selon le cas. Les constitutions durent souvent plusieurs siècles et, personne ne pouvant prévoir les problèmes qui seront au centre des préoccupations au fil de telles périodes, l'importance de ces pouvoirs résiduels ne peut que s'accroître. Au Canada, les pouvoirs résiduels sont impartis au gouvernement fédéral, à l'opposé des États-Unis, où ils le sont à chaque État. Les transports et la navigation maritime, et donc les ports, entrent explicitement dans le cadre de la responsabilité fédérale, mais la constitution ne spécifie pas de quelle manière cette responsabilité doit être assumée.

Étant donné la géographie du pays, il est certain qu'il s'agit là d'une décision rationnelle. S'il en allait autrement, les ports de mer situés dans les provinces des côtes est et ouest pourraient exploiter leur position à l'égard des provinces centrales. Si un tel cas s'était produit, le problème aurait probablement été modifié (mais non éliminé) en partie par la concurrence entre les provinces orientales concernées et en partie par l'utilisation l'été des ports de la baie d'Hudson (qui auraient alors été davantage développés) et, surtout, par la concurrence de ports américains comme Seattle, New York et Baltimore. Il est probable que l'on aurait aménagé les routes ferroviaires de façon passablement différente et que les sentiments interprovinciaux sécessionnistes auraient eu d'importantes répercussions politiques.

8.2 Administration des ports canadiens jusqu'en 1936

L'attribution d'une responsabilité par la constitution n'offre toutefois pas de garantie que cette responsabilité sera efficacement assumée. Il arrive quelquefois, comme dans les nombreux "ports publics"*, que les installations et l'administration portuaire soient relativement simples; ce qui doit être fait est assez évident, on le fait et l'on prélève ensuite certains droits sur les utilisateurs, comme dans un port de plaisance. Le personnel fédéral est extrêmement restreint et travaille peut-être même à

---

* Ils desservent principalement les embarcations de pêche, de plaisance et côtières. Certains d'entre eux n'ont virtuellement qu'un seul utilisateur, ce qui fait que le consommateur portuaire fournit ses propres installations, l'État ne jouant qu'un rôle limité du point de vue de la sécurité et des aides à la navigation.

temps partiel et il ne reste que peu ou pas de problèmes. On peut envisager de se décharger par un bail de l'ensemble de l'exploitation, mais la sécurité du locataire sera alors mal assurée si le bail est bref, la concurrence pouvant quant à elle manquer si le bail dure aussi longtemps que les principaux biens. Pour sortir de cette impasse, le gouvernement fédéral peut aménager l'infrastructure et en demeurer propriétaire (brise-lames, quais, jetées, etc.), mais une telle démarche ne correspond pas toujours à la conception des affaires du locataire. Il peut souhaiter compléter un port de plaisance par un magasin d'accastillage, un restaurant et un hôtel, ces édifices étant construits et organisés conformément à ses propres idées. Le coût de ces aménagements doit-il être assumé par le gouvernement fédéral? Qu'arrive-t-il si le bail n'est pas renouvelé? Existe-t-il une base logique de compensation? De tels problèmes n'entrent pas dans le cadre de notre thème principal et peuvent être explorés par des expériences de faible portée, surveillées de près et analysées afin de pouvoir être reproduites (ou évitées) ailleurs.

Nonobstant la responsabilité fédérale à l'égard des ports, une bonne partie des premiers aménagements portuaires au Canada ont été effectués à l'initiative d'entreprises privées, de compagnies de chemin de fer et de municipalités, souvent investies par le gouvernement du pouvoir de lever des droits et des redevances sur les navires et les marchandises. Certains de ces aménagements ont été lancés par l'organisme responsable concerné ou y ont été transférés par la suite. On a également institué des commissions portuaires, avant et après la formation de la Confédération en 1867. Après cela, la plupart des commissaires étaient nommés par le gouvernement fédéral, malgré qu'il s'agissait généralement d'hommes d'affaires locaux qui avaient accordé leur aide au parti politique au pouvoir à Ottawa. Dans la majeure partie des cas, la situation n'a pas changé.

Il ne fait pas de doute que tout ceci laissait beaucoup à désirer, aussi bien du point de vue de l'aménagement physique et de la construction d'installations portuaires que de l'administration. La plupart des installations consistaient en des quais supportés par des pilotis de bois. Compte tenu des ressources naturelles du Canada, ces piliers coûtaient peu et s'installaient facilement, mais quand les navires ont été construits plus gros, les quais n'offraient plus de profondeurs suffisantes et s'endommageaient plus facilement. Ils ne convenaient guère à la plupart des appareils de chargement qui chargent à des points élevés (par exemple sous les roues avant des chariots de levage) et qui nécessitent habituellement des quais de ciment. Ils pouvaient aussi se détériorer et il était impossible de les inspecter suffisamment bien. L'administration nationale était superficielle.

La situation a été étudiée dans le rapport Gibbs*, qui a révélé l'existence de normes d'administration financière variées et souvent inadéquates. Quelquefois, par exemple, les coûts d'entretien figuraient comme des dépenses en capital, alors que les "biens" résultant servaient de garantie à des emprunts bancaires; si les banques savaient ce qui se passait (ce qui ne serait pas surprenant étant donné que dans de nombreuses villes

---

* Sir Alexander GIBBS, Enquête sur les ports nationaux, 1931-2, Ottawa, 1932.

canadiennes, les communautés d'affaires sont plutôt restreintes), elles ne s'estimaient pas concernées puisqu'elles considéraient que le gouvernement fédéral garantissait ces emprunts. Le rapport a mis à jour toute une gamme de situations laissant parfaitement à désirer.

Étant donné la constitution, la faute doit être considérée comme située au milieu. Gibbs a relevé que le directeur des commissions portuaires contrôlait quelque 14 administrations avec pour tout personnel un commis et deux copistes*. Même s'il s'agit peut-être là d'une remarquable réussite en matière de minimisation des coûts, elle ne peut avoir été obtenue qu'en maintenant également l'activité au minimum. Il semble généralement que l'on ne percevait pas à cette époque l'utilité de politiques portuaires fédérales, une accusation qui pourrait bien être reprise à l'égard de périodes ultérieures.

Durant la dépression de 1929-1932, le système s'effondra pratiquement sous le poids de sa propre inefficacité et de prêts à intérêt fixe qu'il fallait rembourser alors que les prix et les volumes de négoces déclinaient. Il n'est guère étonnant que Sir Alexander Gibbs ait fait des recommandations aussi radicales en faveur d'un système plus centralisé et surveillé de près.

8.3 La Loi sur le conseil des ports nationaux de 1936

Cette loi dissolvait les commissions portuaires de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi, Halifax, Saint John (Nouveau-Brunswick) et Vancouver et attribuait la responsabilité des ports à un conseil situé à Ottawa et composé de trois membres à temps plein**, tous nommés par le gouverneur en conseil. À ce moment, ces ports comptaient pour les deux tiers du commerce canadien outre-mer. Le mandat du CPN fut ensuite étendu à Port Colborne et à Prescott (Ontario) ainsi qu'à Port Churchill (Manitoba sur la baie d'Hudson). On y ajoutera St. John's (Terre-Neuve) en 1965 et Belledune (Nouveau-Brunswick) en 1967 ainsi qu'ultérieurement Sept-Îles (sur le bas Saint-Laurent), la Baie des Ha! Ha! sur la rivière Saguenay et Prince Rupert (Colombie-Britannique). En général, le CPN disposait des pleins pouvoirs pour administrer chacun de ces ports malgré que les aides à la navigation, l'exploitation des brise-glace et certaines autres fonctions de sécurité aient relevé de la Garde côtière et que le dragage (ainsi que certains autres travaux d'infrastructure) aient généralement été assurés gratuitement par le ministère fédéral des Travaux publics. Les conseils consultatifs locaux dont le rapport Gibbs avait fortement recommandé la création*** n'ont pas été institués avant le milieu des années 1970 et ne l'ont été que dans une forme édulcorée; bien qu'ils s'appelaient alors "administrations portuaires", ils n'avaient que très peu de pouvoirs et cela n'a trompé personne. S'ils avaient été institués plus tôt et dotés d'une plus forte influence, on aurait probablement éviter bien des controverses et des malaises. S'ils avaient

---

* HANSARD, 1936, vol. II, P1412, Ottawa; discours de l'Honorable C.D. Howe.

** Quatre depuis 1955.

*** Rapport Gibbs, p. 31.

fait partie d'un programme de planification portuaire national (que Gibbs n'avait pas étudié en détail), il est possible que la Loi sur les ports canadiens de 1982 n'eut pas été nécessaire.

Prenons par exemple le cas des ports comme Halifax et Vancouver, très éloignés d'Ottawa; le personnel du CPN se trouvait écartelé entre sa loyauté à l'égard d'Ottawa et sa loyauté à l'égard des communautés où il vivait. Les décisions importantes prenaient souvent longtemps* et les résultats se comparaient mal avec ceux des commissions portuaires. (On trouvera ci-dessous un exemple aux conséquences particulièrement malheureuses.)

Le rapport Gibbs avait préconisé l'adoption de systèmes comptables normalisés, ce qui n'a rien de surprenant si l'on pense à ce que Sir Alexander avait découvert. Le CPN, toutefois, alla plus loin et imposa des droits normalisés dans tous les ports** placés sous sa juridiction, ce qui enlevait aux gestionnaires des ports leur outil le plus efficace et le plus évident. Cette approche dénuée d'imagination déboucha sur une faiblesse généralisée du marché, apparemment parce que l'on estimait que si l'on réussissait à promouvoir un port donné, on recevrait des plaintes de tous ceux qui pourraient s'estimer lésés. Loin de constituer un succès, cette façon de procéder engendra un tel ressentiment à Halifax et à Saint John (Nouveau-Brunswick) que la population locale créa des "commissions portuaires" à la seule fin de promouvoir leurs propres services portuaires. Après un certain temps, le CPN réagit en faisant lui aussi des efforts de commercialisation, ce qui calma un peu les esprits. Hormis ces plaintes particulières, il ne semble pas avoir régné au sein du CPN de véritable sens de ce qui devait être fait.

8.4 Commissions portuaires

Dans l'intervalle, les autres ports canadiens demeuraient régis par des commissions portuaires normalement composées d'hommes d'affaires locaux nommés par le gouvernement fédéral et les municipalités et qui administraient les ports sous la direction générale (par exemple en ce qui concerne les principaux emprunts) de Transports Canada à Ottawa. Les pouvoirs de ces commissions étaient dérivés de statuts différents et quelquefois malcommodes et incohérents. Plusieurs d'entre elles tombèrent sous le coup de la réforme amenée par la Loi sur les Commissions de port de 1964, qui précisait que des commissions pouvaient être instituées et réinstituées par arrêté en conseil et sur des bases relativement normalisées. Même si leurs mandats étaient semblables à ceux du CPN et qu'elles pouvaient se doter de leurs propres statuts, elles continuaient de dépendre de l'approbation fédérale pour des grandes questions comme les emprunts et les aménagements portuaires à grande

---

* En 1978, un fonctionnaire du CPN de Vancouver me déclara: "Nous ne sommes peut-être qu'à 3 000 milles d'Ottawa, mais cela semble être 30 000 milles pour ce qui est d'obtenir une réponse."

** À l'exception de Vancouver. Ce n'est probablement pas une coïncidence s'il s'agissait là généralement du port le plus profitable, et quelquefois le seul, parmi ceux qui étaient placés sous la compétence du CPN.

échelle. En pratique toutefois, et en contraste notable avec ce qui avait été le cas durant le règne du CPN, les approbations étaient relativement faciles à obtenir et les relations généralement bonnes avec Ottawa.

Il est très possible qu'il en ait été ainsi parce que le gouvernement fédéral estimait nécessaire d'exercer une surveillance beaucoup plus étroite sur les fonds publics alloués au CPN que sur les emprunts bancaires des commissions de ports. Même en termes macro-économiques, c'est-à-dire en tenant compte du revenu national, de l'emploi et de l'inflation, cette position comporte bien des inconvénients, ne serait-ce que parce que les deux organismes sont des bras du même gouvernement. En termes de planification portuaire, elle est absurde puisque les dépenses qui en résultent emploient des ressources canadiennes similaires. Transports Canada n'a pas non plus exercé beaucoup de coordination effective entre les deux types d'administrations portuaires, par exemple pour ce qui est des investissements concurrentiels. Une fois encore, il semble qu'il n'y ait pas eu de politique soigneusement préparée.

Cette affirmation peut être illustrée par le développement presque simultané de terminus de conteneurs à Vancouver et à New Westminster (Commission du port de la rivière Fraser) quelque 10 km plus loin, alors que l'on aurait pu voir que:

a) l'essentiel des mouvements de conteneurs en provenance de l'ouest et du centre du Canada étaient destinés, et continueraient probablement de l'être, à Seattle à cause de la vaste gamme et fréquence de services qui y sont disponibles; ainsi donc, malgré que l'on aurait pu défendre l'idée d'aménager un terminus de conteneurs pour desservir la conurbation Vancouver-New Westminster-Burnaby et son arrière-pays, l'aménagement de deux terminus n'était pas logique;

b) puisque les eaux sont naturellement profondes dans le port de Vancouver (Anse Burrard) alors qu'il faut draguer la rivière Fraser et que l'on ne pense pas pouvoir y maintenir une profondeur de plus de 12 m, que l'on aménage ou non une digue directrice, et qu'il existait de plus, à tout le moins, une forte possibilité que le tonnage des porte-conteneurs continue de s'accroître, Vancouver constituait naturellement un meilleur emplacement;

c) on aurait pu profiter de l'occasion pour renégocier la "clause du propriétaire usufruitier" que les employeurs du port de Colombie-Britannique avaient adopté de concert avec l'ILWU et qui empêche dans la pratique l'aménagement de dépôts de regroupement des expéditions en conteneurs de groupage en Colombie-Britannique; on aurait pu refuser d'autoriser la construction des deux terminus tant que cette renégociation n'avait pas abouti. Les choses

> auraient pu être compliquées par le fait qu'aucune des administrations portuaires n'était membre de l'Association d'employeurs concernée ou autrement partie à l'accord en question, mais l'on ne peut dire qu'elles n'étaient pas intéressées par cette renégociation ou que l'accord n'avait pas de conséquence pour les volumes de commerce envisagés. Il est certain qu'elles auraient pu utiliser leur bons offices pour promouvoir l'efficacité générale de leurs ports.

Il en a résulté que la Commission du port de la rivière Fraser dispose depuis 1975 d'un terminus de conteneurs de grande capacité qui est gravement sous-utilisé. (Lorsque je l'ai visité en février 1978, j'ai constaté que l'on n'y avait manutentionné de conteneurs que le jour de l'inauguration, et ce, simplement au profit des photographes.) Il n'était pas inactif grâce à l'ingéniosité des fonctionnaires du port qui non seulement avaient obtenu les portiques à très faible coût*, mais s'étaient organisés pour qu'ils conviennent également à la manutention de l'acier de construction importé du Japon; quoi qu'il en soit, l'un d'eux a admis que le terminal constituait "un certain embarras".

Il est bon de remarquer que rien dans tout cela ne pouvait préoccuper la banque à laquelle la Commission avait emprunté les fonds nécessaires puisque sa préoccupation principale n'était pas la viabilité financière de l'investissement précis qu'on lui demandait de financer: c'était plutôt la capacité de la Commission à servir cette dette**. Cet épisode illustre donc la nécessité de coordonner la planification entre les ports aussi bien qu'à l'intérieur de ceux-ci, et ce, même au point de refuser de temps à autre des projets qui semblent, à prime abord, pouvoir s'autofinancer. Cet exemple prouve que l'approche de la "fourchette de Morton" est incorrecte, bien qu'elle fût apparemment utilisée.

8.5 Développement de politiques portuaires jusqu'en 1982

À la lumière de cette situation, et étant donné que de nombreuses provinces et villes ressentaient le désir d'exercer davantage d'influence sur leurs ports et qu'elles pouvaient relever de graves lacunes dans le système existant, le discours du Trône de 1974 annonça un important projet de loi relatif à la réorganisation des ports du CPN qui devaient être intégrés ainsi que les commissions de ports au sein d'un même système.

Les autres ports du Canada, pour la plupart des ports mineurs ou n'ayant qu'un seul utilisateur, tombaient sous le coup de la Loi sur la marine marchande du Canada ou de la partie XII de la Loi sur les ports et jetées de l'État, toutes deux administrées par le ministère des Transports.

---

* COMMISSION DU PORT DE LA RIVIÈRE FRASER, Rapport annuel, 1975.

** La banque avait raison. En 1982, la Commission a indiqué qu'elle avait payé toutes ses dettes.

Ainsi que l'admettait franchement le Ministère:

> "Il arrive souvent que les dispositions actuelles ne donnent pas aux ports des moyens suffisants de s'adapter (...) ni de planifier et de financer des améliorations (...) tout en ne permettant pas au gouvernement fédéral de diriger l'aménagement portuaire sur une base nationale ou de coordonner les ports avec les autres modes de transport. De plus, un intérêt municipal, régional et provincial croissant pour l'exploitation et le développement portuaire ainsi qu'une préoccupation de plus en plus grande à cet égard ont ajouté aux pressions en faveur d'une réorganisation du système portuaire canadien"*.

Le rapport Scott recommandait la constitution d'un organisme unique, s'occupant de tous les aspects de l'administration portuaire, qui serait responsable de la planification ainsi que de l'élaboration de politiques nationales, mais qui offrirait une autonomie locale substantielle aux principaux ports ainsi qu'une certaine mesure de participation régionale à la planification, tout cela devant être intégré au sein de Transports Canada. L'autosuffisance financière serait réalisée ultérieurement et il était compris que les dettes de nombre de ports chroniquement déficitaires seraient annulées**. On envisagerait de fusionner des ports adjacents comme celui de Vancouver et celui de New Westminster (Commission du port de la rivière Fraser). On n'exposait pas clairement ce qui serait fait, si l'on devait faire quelque chose, à propos de la rivalité entre Halifax et Saint John (Nouveau-Brunswick), ni à propos de celle qui oppose ces deux ports à Montréal. On n'expliquait pas non plus clairement comment l'augmentation d'autonomie locale devait être intégrée dans un système conçu pour desservir l'ensemble du Canada, alors que nombre de gens peuvent considérer que la coordination et l'autonomie sont des notions qui se situent aux deux extrêmes du spectre politique. Enfin, on ne s'est aucunement efforcé d'indiquer comment l'on parviendrait à la réconciliation nécessaire.

Des projets de loi incorporant de telles dispositions furent préparés, présentés au Parlement fédéral*** et oubliés pour une raison ou une autre (y compris la tenue d'élections). En 1982, à la quatrième tentative, un tel projet de loi fut adopté. Immédiatement avant cette adoption, les 15 ports du CPN (certains d'entre eux n'étant guère plus que des élévateurs à grain) manutentionnaient, au poids, quelque 50 % du commerce maritime et

---

* MINISTÈRE DES TRANSPORTS, Les ports canadiens: Une nouvelle gestion, Ottawa 1976. (Rapport Scott)

** En ce qui concerne les ports du CPN, tout intérêt non versé au receveur général était ajouté aux sommes dues l'année suivante en portant intérêt. Tout investissement non rentable qui n'était pas couvert par un inter-financement provenant d'un autre ensemble du même port constituait donc un fardeau croissant.

*** Par exemple le projet de loi C-6 de 1978.

fluvial du Canada, ceux des commissions 20 %, quelque 500 ports plus petits manutentionnant un autre 20 %, les 10 % restant étant absorbés par des installations privées.

Chapitre 9

LA LOI SUR LES PORTS DU CANADA DE 1982

La sanction royale fut accordée pour cette loi le 4 août 1982. La Loi est conçue* pour permettre la mise sur pied d'un système portuaire qui contribue efficacement à la réalisation des objectifs commerciaux internationaux canadiens et des objectifs sociaux nationaux, régionaux et locaux, qui soit efficace, qui garantisse un accès et un traitement équitable aux utilisateurs des ports, qui assure un degré élevé d'autonomie locale de gestion et d'exploitation compatible avec la responsabilité impartie à Transports Canada d'assurer l'intégrité et l'efficacité du système portuaire national et le déploiement optimal des ressources, et enfin qui soit coordonné avec les autres modes de transport et activités maritimes. On estime que cela nécessite la mise en place d'une administration portuaire locale (constituée) dont les principaux ports (c'est-à-dire les grands ports du CPN et la plupart de ceux des commissions de transport) lorsqu'il existe des perspectives suffisantes d'intérêt local et d'autosuffisance financière, le reste étant administré sur la base de divisions et des conseils consultatifs régionaux étant établis afin de fournir des avis au sujet des aménagements portuaires.

Étant donné la situation décrite au chapitre 8, tout ceci semble plein de sens dans la mesure où les objectifs sociaux et de commerce international auxquels il est fait allusion sont eux-mêmes compatibles, dans le mesure également où "un déploiement optimal des ressources" signifie bien ce que cela doit signifier et ne constitue pas un simple verbiage où l'on évite tout conflit entre les ports autonomes, les conseils consultatifs régionaux et Transports Canada. Il faut remarquer, dans ce contexte, que certaines localités canadiennes ont une longue histoire d'emprunts de fonds provinciaux ou fédéraux destinés à des aménagements portuaires et qu'elles ne réussissent pas à les rembourser adéquatement. Ce problème soulève de fréquentes controverses, divers organismes publics (la Commission canadienne du blé par exemple) s'en étant au moins superficiellement mêlée. Et effectivement, on court le risque que les résultats d'évaluation adéquate d'investissement du type suggéré au chapitre 7 soit systématiquement évités par des gens qui choisissent la voie politique**, c'est-à-dire qui font en sorte que des politiciens locaux persuadent directement le ministre, en tenant plus ou moins compte des faits économiques et financiers, de financer un projet que l'on estime cher au coeur de la population locale.

---

* Cette phrase et la suivante résument une partie de l'ouvrage Législation sur les ports du Canada, Transports Canada, 1982.

** Ce passage ne doit pas être compris comme impliquant qu'il s'agit là de quelque chose d'unique. La Grande-Bretagne possède actuellement le plus grand pont suspendu au monde parce qu'une élection complémentaire devait avoir lieu à proximité.

Cette loi diffère de certaines propositions précédentes de réunion de ce qui était auparavant le Conseil des ports nationaux et les commissions de port dans le cadre de la même organisation. Les ports anciennement administrés par le CPN le sont maintenant par une société de la Couronne, alors que les commissions de port perdurent dans le cadre de leurs propres statuts (Hamilton et Toronto par exemple) ou conformément à la Loi sur les commissions de port de 1964. De façon appropriée, le CPN devient la Société canadienne des ports, virtuellement une société de portefeuille, dont les administrateurs à temps partiel sont nommés par arrêté en conseil parmi des gens qui représentent l'ensemble des intérêts régionaux du point de vue des questions portuaires. Cette administration pourra ensuite créer des sociétés portuaires locales dans les ports auparavant gérés par le CPN où il existe suffisamment d'intérêt local et une probabilité de viabilité financière. Ces sociétés devraient disposer d'un large degré d'autonomie malgré que l'article 6 de la Loi donne à la Société le pouvoir de formuler des directives à l'intention d'une société portuaire locale "afin de réaliser l'objectif de la politique nationale des ports" et que l'article 6.8 donne au ministre le pouvoir de supprimer n'importe quelle société portuaire locale.

De plus, l'article 10 de la Loi attribue à la Société le pouvoir de se doter de statuts afin de se gérer et de se superviser elle-même, de gérer et de superviser ses employés et les ports placés sous sa compétence ainsi que le pouvoir de fixer des tarifs ou des droits imposés aux navires et aux biens qui passent par ses ports. Ces statuts doivent inclure des dispositions relatives aux sommes maximales pour lesquelles l'organisme local peut attribuer un contrat, et il est clair qu'elles pourraient être appliquées de façon restrictive. Si de tels pouvoirs devaient être utilisés dans toute leur étendue, il ne resterait guère d'autonomie aux organismes locaux; s'ils représentaient une position de repli à préserver et qu'ils étaient rarement employés, la situation serait différente. On pourrait soutenir que seul ce dernier aspect est réellement conforme aux objectifs proclamés de la Loi.

Les sociétés portuaires locales créées conformément à l'article 15 de cette loi* sont des organismes financièrement indépendants dirigés par des administrateurs à temps partiel rémunérés et nommés sur recommandation du ministre après consultation avec l'administration mère, ces administrateurs représentant au sein de la gestion du port la population et les intérêts régionaux et locaux**. Leurs statuts devront être approuvés par l'organisme central (article 15). Une fois encore (article 15(1)e)), il existe un

---

* Ceci crée une nouvelle annexe à la loi qu'il modifie.

** Prenons le terme "intérêts" litéralement; la Société du port créée pour Vancouver le 1er juillet inclut les dirigeants aussi bien de l'association d'employeurs que du syndicat du port, Presse canadienne, 13-06-83. Il reste à voir jusqu'à quel point des gens qui se trouvent à l'occasion en désaccord au sein d'une entité (l'administration du port de Vancouver se fait pour l'essentiel à bail) peuvent collaborer au sein d'une autre. Les expériences effectuées en Grande-Bretagne (par exemple British Steel) ne sont pas négatives à cet égard malgré qu'elles ne justifient pas non plus un grand optimisme.

pouvoir d'imposer et de prélever des droits et redevances sur les navires et les cargaisons, et ce pouvoir est étendu (article 17(1)a)) aux frais demandés pour l'utilisation de la propriété ou pour tous services assurés ainsi qu'aux frais d'entreposage (article 17(1)b)). De plus, l'utilisation de l'expression "gestion et exploitation" dans le premier paragraphe de ce chapitre (et à l'article 3(1)d) de la Loi) donne à penser que les sociétés portuaires locales pourraient, si elles le désiraient, élargir leurs activités à la manutention de fret (le CPN a bien sûr exploité des élévateurs à grain durant nombre d'années), et ce, dans la mesure où elle le désire, de façon expérimentale peut-être*.

Les sociétés portuaires locales peuvent emprunter du gouvernement fédéral, pour leur capital immobilisé (article 27) comme pour leurs fonds de roulement (article 28) aux conditions qu'Ottawa peut approuver ou (article 29) de la Société elle-même. Il est clair que cette option pourrait être rendue désagréable par comparaison avec d'autres sources, comme celles auxquelles ont traditionnellement eu recours les commissions de port et que les sociétés (article 30) pourraient également utiliser bien que cela continue d'être assujetti à l'approbation du ministre des Finances. Cela pourrait aussi devenir une pratique normale.

La Partie II de la Loi contient des dispositions uniformes, dans leurs grandes lignes, au sujet des ports publics, c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas gérés par la Société canadienne des ports ou les commissions de port.

La Partie III de cette loi modifie de façon similaire la Loi sur les commissions de port de 1964 afin de l'harmoniser avec la nouvelle politique, les parties IV, V et VI contenant les dispositions mineures nécessaires à une uniformisation avec la Loi sur la marine marchande du Canada et la Loi sur les ports de pêche et de plaisance et également pour assurer la transition.

Dans l'ensemble donc, la Loi fournit le cadre nécessaire à la création d'une nouvelle forme d'organisation portuaire cohérente et souple. Il reste à déterminer comment elle devrait être utilisée, et c'est ce que nous allons maintenant étudier.

---

* Il est curieux que ce point ne soit pas mentionné dans la brochure d'explication de Transports Canada, La législation sur les ports du Canada, Ottawa, 1982.

Chapitre 10

L'AVENIR: PROBLÈMES ET POSSIBILITÉS

10.1 Autonomie locale et coordination

La forme de la Loi de 1982 est si souple, du moins par contraste avec les lois précédentes, qu'on peut l'interpréter de bien des façons. Prenons un exemple pratique: si la Société canadienne des ports ainsi que les ports locaux peuvent se doter de statuts régissant les droits qui peuvent être prélevés sur les navires et les cargaisons, quels sont ceux qui prédomineront? Il est évident que la Société canadienne des ports aura le dernier mot s'il devait survenir un différend (qui indiquerait en lui-même une situation dangereuse dont la portée dépasse probablement largement des questions de politique tarifaire), mais poursuivra-t-on la politique d'uniformité du CPN?

Si tel est le cas, on pourra déplorer que cela restreigne l'autonomie locale et que les droits imposés ne reflètent pas les niveaux ou les caractéristiques de la demande ou des coûts dans aucun des ports, en plus de faire durer un malheureux contraste avec la liberté des commissions de port, mais si les pouvoirs de fixation de prix doivent être exercés sur le plan local, quels seront les principes à suivre, et qui les déterminera? Comment se fera la coordination entre les divers ports concurrents?

Cette souplesse est la bienvenue en ce qu'elle permet à Transports Canada comme à la Société canadienne des ports de réagir à l'évolution des besoins et des circonstances. La perspective d'une telle évolution peutêtre étudiée, mais il est peu sensé de supposer que l'on puisse prévoir qu'elle en sera la nature ou la portée ou encore quand elle surviendra. (Par exemple, si nous devons voir apparaître des céréaliers de 250 000 tonnes de port en lourd, cet événement aura probablement des répercussions importantes sur la controverse actuelle concernant le réaménagement de Port Churchill où la profondeur maximum à marée basse est de 9,14 mètres et où le plus gros navire que l'on y ait jamais chargé jaugeait 44 170 tonnes de port en lourd* ainsi qu'un effet similaire sur les plans relatifs au programme de dragage du Saint-Laurent.)

Toutefois, le danger de cette souplesse ne réside pas tant dans le fait qu'il pourrait n'exister aucun principe d'administration pratique de la politique portuaire, mais dans le fait que les principes pourraient être élaborés à mesure des besoins, c'est-à-dire sans cohérence et sans étude adéquate. C'est la cohérence des principes que nous prônons et non l'uniformité d'application dont la politique de tarifs portuaires du CPN constitue un exemple.

---

* "Uniwersylet Gdanski", mentionné dans Ports of the World, Lloyds of London Press, 1982.

Tout ceci peut être conforme à l'idée d'autonomie locale dans l'application de ces principes et également avec l'inclusion de représentants des provinces et des villes dans lesquelles les ports sont situés. Après tout, si des commissions de port comme celle de la rivière Fraser peuvent compter deux membres élus* par les neuf municipalités concernées par leur zone d'activité, pourquoi cela ne pourrait-il pas être fait pour les sociétés portuaires locales? Pourquoi les provinces ne pourraient-elles pas être représentées par l'intermédiaire de mandataires appropriés?

À cet égard, on pourra se souvenir que la gestion et l'aménagement d'un port de mer sont rarement à la source d'une controverse suffisante pour que l'on en fasse une question électorale. Même en Nouvelle-Zélande, où les organismes de supervision ou "de politique" responsables des principaux ports sont composés de gens directement élus par la population de quartiers spécifiques situés à proximité du port et où il n'existe pas d'échelonnement des retraites destiné à favoriser la continuité, on conteste rarement les élections; les réélections sont très fréquentes et les membres des différents partis tendent à travailler en équipes**. La continuité est donc ainsi garantie de toutes façons.

On pourrait donc soutenir qu'il est nécessaire de préciser, soigneusement mais en termes généraux, les principes en fonction desquels la Loi sera appliquée et que ces principes devraient ensuite être repris par les sociétés portuaires locales dans leurs propres contextes. Ces divers principes pourraient couvrir une vaste gamme de questions, comme par exemple les normes de sécurité, la surveillance hydrographique et hydraulique, la gestion du trafic maritime, les normes environnementales, l'accès public, les politiques en matière de personnel, la surveillance de l'efficacité ainsi que l'évaluation des prix et des investissements. La responsabilité en matière d'élaboration et de formulation de telles normes semble résider dans la Partie I, article 2 de la Loi sur la Société canadienne des ports de 1982 qui modifie l'article 3 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux de 1936 en indiquant que le Canada devrait disposer d'un système portuaire efficace. On peut supposer que l'emploi du terme "système" indique que la gestion des ports doit être dans un certain sens systématique par opposition à atomistique, et que l'introduction du concept d'autonomie locale signifie que les principes généraux associés au système devraient faire l'objet d'une interprétation à la lumière des circonstances locales. Enfin, la phrase de l'alinéa 3(1)d) de la Loi telle que modifiée, et qui renvoie au fait que tout ceci est conforme avec:

---

* Les élections se font à l'unanimité puisqu'elles sont le résultat d'une réunion convoquée par la municipalité la plus importante, et que l'on procède à un scrutin de ballottage si le premier n'est pas unanime. De tels résultats sont encouragés par le fait que le pouvoir résiduel du gouvernement fédéral lui permet de procéder à ses propres nominations si l'unanimité n'est pas réalisée, ce qui détruit toute représentation municipale.

** R.O. GOSS, A Comparative Study of Seaport Management and Administration, Londres 1979, vol. II, p. 157.

> "(...)la responsabilité qu'a le Ministre d'assurer l'intégrité et l'efficacité du réseau portuaire national et le meilleur déploiement de ses ressources;",

hormis qu'elle confirme l'interprétation suggérée ici, renferme des mots qu'il est difficile de ne pas traduire, entre autres, en des sens économiques. Le déploiement optimal mentionné constitue probablement un élément optimal d'un point de vue canadien, ce qui fait que les subventions, dont les avantages profitent en partie à des non-Canadiens, pourraient être considérées comme faisant l'objet d'un grave doute, si elles ne constituent pas dans les faits un abus de pouvoir.

On pourrait donc suggérer que la formulation de tels principes généraux puisse constituer une tâche importante dans les premières années d'existence de la nouvelle société. Dans le domaine économique, ceci pourrait plus particulièrement s'appliquer à des questions comme les politiques tarifaires, les évaluations d'investissement et les bases des locations à bail, aussi bien initialement qu'en ce qui concerne les études subséquentes.

Devrait-on prélever des droits sur les cargaisons? (Anvers, un port de marchandises générales crédité de l'un des plus hauts niveaux d'efficacité technique au monde, n'en impose pas.) Dans l'affirmative, sur quelles bases? Devrait-on prélever des droits sur les navires et, si tel est le cas, devraient-ils être fonction du tonnage brut, du tonnage net, du port en lourd, de la longueur du navire* ou de quelque autre critère? À quelle période devraient-ils correspondre? On remarquera que l'un des succès de l'ancien CPN avait été d'encourager un temps d'estarie rapide en imposant des droits sur des périodes d'à peine 12 heures, bien que l'administration des ports d'Israël, qui impose des droits sur des périodes de 4 heures**, et l'administration du port de Singapour, qui impose des droits de quai par 100 tonnes de jauge officielle brute par heure passée à quai***, aient fait mieux à cet égard. Ces droits sont cependant peu élevés et il est difficile de

---

* Comme en Californie.

** GOSS, op. cit. p. 212.

*** GOSS, op. cit. p. 285.

déterminer la mesure de leurs effets. Aucun de ces organismes ne travaille par l'intermédiaire de baux (sauf l'administration du port de Singapour pour un nombre très limité de postes); s'ils ressemblaient à des ports canadiens à cet égard, on pourrait envisager la possibilité de supprimer les droits conventionnels sur les navires ou les cargaisons, ou les deux, et d'augmenter en conséquence les loyers payés par les locataires*.

De la même façon, il faut prendre en considération la méthode d'évaluation de l'investissement. Cette évaluation devrait-elle être faite sur une base purement monétaire ou devrait-on y inclure des éléments extérieurs, par exemple par l'intermédiaire d'une analyse des coûts-avantages? Si l'on retient la première solution, l'évaluation doit alors être fondée sur des prix socialement optimaux. Il est important que les investissements découlent des prix et non pas l'inverse. Il ne suffit pas d'ajouter "des frais directs", "des déductions pour frais généraux" ou "des charges de capital" à des coûts spécifiquement identifiables auxquels on peut échapper pour rendre l'investissement viable.

Il est par ailleurs important qu'un régime approprié soit mis sur pied pour la préparation d'un rapport financier. Les sociétés portuaires locales publieront bien sûr leurs propres états et l'on a suggéré au chapitre 8 qu'étant donné l'époque inflationniste à laquelle nous vivons, ces états devraient refléter les valeurs réelles et non simplement monétaires. Il est important que des ports différents, même si on les laisse innover, adoptent des formules de rapport normalisées de façon que l'on puisse comparer et unifier les comptes pour l'ensemble de la Société canadienne des ports. Enfin, il est important que les sociétés portuaires locales soient encouragées à identifier les activités prédominantes au sein de leur domaine de responsabilité et à justifier les coûts et revenus directement associés avec chacune, c'est-à-dire en suivant des pratiques commerciales ordinaires de surveillance budgétaire au sein des postes de profit lorsque c'est

---

* Voir le Report of the Committee of Inquiry into Shipping (Rochdale Report), Cmd 4337, Londres, 1970, au chapitre 11: "Pour être plus précis nous (...) considérons que le principe fondamental de tout droit prélevé sur des navires ne devrait pas être dérivé du tonnage brut, du tonnage net ou de toute autre mesure similaire que l'on pourrait concevoir. L'adoption d'une telle pratique dans un port, quelle que soit l'importance de celui-ci, suppose nécessairement un interfinancement à grande échelle entre des postes de mouillage et des installations portuaires de qualités différentes. Nous estimons tout aussi préjudiciable que des droits soient imposés pour de longues périodes fixes comme une semaine ou plus.

En principe, nous considérons que les droits payables par les exploitants des navires devraient être liés à la durée d'utilisation des installations portuaires par ce navire ainsi qu'à la nature des installations qui lui sont nécessaires. De cette façon, les droits payés par un navire se trouveraient être en rapport avec les coûts subis par l'administration portuaire en assurant de tels services".

Ce passage n'a bien sûr pas été rédigé en faisant allusion à des ports exploités à bail.

possible et des postes de coût lorsque cela ne l'est pas, par exemple du point de vue de leur propre administration centrale.

10.2 Surveillance de l'efficacité

On peut associer l'élaboration systématique de tels postes de profit et de coût avec certaines des mesures physiques de l'efficacité. (Les ports peuvent continuer d'être exploités pour l'essentiel à bail, mais la Loi indique que le système portuaire tout comme les sociétés portuaires locales doivent être efficace.) Il est donc souhaitable de mettre sur pied une grande diversité d'indicateurs d'efficacité portant sur des questions comme le temps d'estarie des navires (correctement dissocié par types et tonnages de navire), la productivité des postes de mouillage et la main-d'oeuvre, etc., en faisant correspondre certains d'entre eux avec les mesures financières d'efficacité de manière à produire, idéalement, des coûts marginaux aussi bien que moyens. On ne doit pas penser qu'un personnel important est nécessaire à cette fin; même avant l'avènement des micro-ordinateurs, l'administration des ports d'Israël produisait et publiait ce qui constitue probablement le meilleur ensemble au monde de statistiques sur l'efficacité portuaire avec uniquement trois employés, l'un d'entre eux étant statisticien de métier, en plus d'une ou deux personnes dans chacun de leurs trois ports. La plupart de ces statistiques sont produites mensuellement ainsi qu'annuellement et elles distinguent en particulier des effets saisonniers importants tels que le transfert de la récolte d'agrumes.

Un travail considérable a été accompli ces dernières années relativement aux indicateurs d'efficacité portuaire, une bonne partie de ce travail émanant de la CNUCED et étant destiné à aider les pays en voie de développement. Les caractéristiques nationales du Canada pourraient bien rendre nécessaire la préparation d'indicateurs pertinents pour ses propres problèmes; elles ne justifient pas de ne pas parvenir à élaborer une méthode systématique à cet égard, que l'on accepte ou non les arguments du chapitre 8 qui soutient que l'optimisation de l'efficacité constitue le seul objectif d'un port de mer qui résiste à l'analyse.

Comme le ministère des Transports, et non Ports Canada, est responsable des commissions portuaires et comme ce système de surveillance de l'efficacité doit être appliqué aux deux organismes, il s'ensuit que le Ministère devrait être principalement responsable de s'assurer que les indicateurs d'efficacité appropriés sont produits. On pourrait classer ces indicateurs en trois grandes classes:

a) les indicateurs physiques comme les feuillets d'attente, les estaries, le nombre de tonnes de marchandises manipulées chaque jour à chaque installation portuaire, la productivité de la main-d'oeuvre, le dossier sur les grèves et l'utilisation de l'équipement;

b) les indicateurs financiers comme les recettes brutes et nettes, le coût par tonne de chaque type de marchandises, le rendement des investissements, la marge d'exploitation (le revenu d'exploitation net à

titre de partie des recettes d'exploitation), et ce, pour chaque type d'activité ou chaque centre de profits;

c) les indicateurs économiques comme les recettes et les gains, les mesures normalisées de productivité de la main-d'oeuvre et les mesures comprenant la valeur ajoutée par employé, par dollar de capital et par dollar de salaires.

Une fois établis, ces indicateurs devraient être publiés pour chaque port, de préférence à tous les trimestres (l'exemple du port de Los Angeles devrait être suivi à cet égard; cela semble lui profiter, son voisin Long Beach publiant beaucoup moins d'information). Ils devraient être publiés sous un format qui permet les comparaisons dans le temps pour n'importe quel port et les comparaisons entre les ports. De cette façon, le ministère des Transports et le public canadien pourraient constater ce qui se fait dans les ports, comme on utilise les fonds disponibles et l'importance des ports pour le Canada. Enfin, les usagers des ports pourraient faire des comparaisons leur permettant de choisir le port répondant le mieux à leurs besoins.

10.3 Participation du secteur public à l'activité portuaire

Une bonne partie des arguments précédemment développés dans ce document, et en particulier au chapitre 8, au sujet des subventions peuvent avoir donné à penser que la teneur générale de ce document incite à limiter les activités du secteur public aux activités minimales ou nécessaires décrites au chapitre 4, c'est-à-dire la fourniture de droits de propriété, l'élaboration d'une planification, la fourniture de biens publics, la surveillance d'éléments externes tels que la pollution et la préparation d'une politique concurrentielle sensée. En fait, toutefois, le chapitre 6 décrivait une vaste gamme d'activités ayant lieu dans les ports de mer sans arriver à une conclusion quant à un dosage optimal, à l'exception de l'idée que ce dernier doit être adapté à la situation générale du pays concerné. Ce serait donc une représentation grossièrement erronée de la thèse de ce document que de suggérer qu'il recommande soit quelque forme d'expansion générale des activités du secteur public dans les ports de mer, soit leur minimisation assortie de certaines contraintes. Cependant, le pays en question n'est pas une abstraction: il s'agit du Canada, qui a certaines traditions, des conceptions propres et des lois.

Dans ces circonstances, il serait difficile de suggérer quoi que ce soit d'autre qu'une continuation générale du système actuel des ports exploités à bail, c'est-à-dire loués à des exploitants du secteur privé (avec des loyers fixés à des niveaux adéquats, non subventionnés et pouvant être modifiés toutes les quelques années) qui pourraient être autorisés à profiter d'économies d'échelle mais non limiter la concurrence, par exemple par des collusions à propos des prix. Il existe cependant nombre d'autres activités auxquelles devraient participer les administrations portuaires locales, régionales et centrales.

Ces activités vont au-delà de celles que nous avons déjà étudiées, et également au-delà des activités de réglementation normales en rapport avec la sécurité, la police, la lutte contre les incendies et la pollution. Elles pourraient comprendre:

a) La production et la publication de prévisions permanentes en matière de commerce national maritime, mesurées en tonnes ou selon toutes autres caractéristiques convenables*, correctement dissociées par type et couvrant, disons, une période de un à cinq ans.

b) Une surveillance constante des conséquences du progrès technique, par exemple en matière de type et de déplacement des navires ainsi que de techniques de manutention du fret. Pour prendre un exemple extrême d'application de cette suggestion, le port de Hambourg, qui est la propriété de la ville, possède une filiale déficitaire (délibérément) qui est l'un de ses locataires, la Hamburger Hafen-und-Lagerhaus Aktiengesellschaft (HHLA), qui compte pour quelque 10 % des activités du port et qui est sciemment utilisée pour mettre à l'épreuve les innovations technologiques. Il existe un exemple similaire dans le port concurrent de Brême. Il est plutôt douteux que cet exemple puisse être repris à grande échelle, mais un ou deux ports canadiens pourraient procéder à des expériences selon ce principe, les résultats des innovations étant publiés (et sans que cette entreprise serve à cacher des subventions). Une autre solution serait de demander à des experts-conseils de préparer des scénarios avant-gardistes, par exemple au sujet des tendances en matière d'architecture navale.

c) Malgré les réductions draconniennes du nombre de travailleurs portuaires que l'on peut rattacher aux innovations techniques décrites dans la partie 6 du chapitre 3, il est nécessaire d'assurer une formation au travail portuaire, et ceci pourrait bien déboucher sur des économies d'échelle suffisantes pour justifier l'intervention du secteur public. Cette responsabilité peut également être assumée par une association d'employeurs, s'il en existe une suffisamment forte qui soit acceptable aussi bien pour l'administration portuaire locale que pour les

---

* Les statistiques douanières, et surtout celles qui se concentrent sur la valeur du commerce, qui n'établissent pas de distinction par mode de transport ou selon que la marchandise est ou non acheminée par conteneurs, sont souvent inadéquates. Il est cependant plus probable qu'il soit nécessaire de modifier le système plutôt que de le dédoubler.

syndicats concernés (comme par exemple l'AEM à Montréal). Une certaine participation de l'administration portuaire est toutefois souhaitable, ne serait-ce que relativement aux aspects de sécurité de la formation, car il n'y a pas de raison de croire que les employeurs aboutiront à un niveau raisonnable de sécurité sans que des pressions publiques soient exercées. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire que les administrations portuaires se dotent de leur propre organisme de formation, la formation dans des aspects plus spécialisés, par exemple la gestion, pouvant être assurée sur le plan national. Une fois encore, chaque port devrait être encouragé à explorer des chemins différents et à procéder à des expériences.

d) Les cadres qui gèrent les ports ne s'entendent pas entre eux pour ce qui est de déterminer si une promotion vigoureuse de leur port, c'est-à-dire par eux-même, est intéressante. Certains disent qu'il s'agit là de la responsabilité des transporteurs qui utilisent leur port et d'autres (dans les ports exploités à bail) qu'il s'agit là de la responsabilité commune des transporteurs, par exemple les opérateurs de services de transport terrestre comme les chemins de fer, et des locataires ou exploitants de terminus. La plupart semblent estimer qu'il existe une certaine place pour un effort modeste et sélectif de promotion et en particulier depuis que la croissance de groupements d'entreprises de transport par conteneurs a renforcé le pouvoir économique de certains utilisateurs de port*. Il faut probablement que cette promotion soit complétée par bien des activités de distribution d'informations dérivées en partie des méthodes de surveillance de l'efficacité décrites précédemment et également par un certain effort d'assouplissement.

e) Il peut se trouver à l'occasion qu'une intervention plus poussée que ce que suggèrent ces éléments ou, en fait, d'autres parties de ce document, soient justifiées. Ceci peut se produire lorsque des relations industrielles sont devenues chroniquement mauvaises ou lorsqu'une évolution technologique importante et assez inattendue a rendu nécessaire de procéder à de nouveaux investissements massifs dans un domaine où l'on n'a pas d'expérience précédente ou

---

* À titre d'exemple, citons le cas de la perte par le terminus "Halterm" de Halifax de son client Dart Line et son obtention des contrats de Sealand. Sans l'un ou l'autre, il se serait trouvé aux prises avec de graves difficultés.

encore a rendu désuètes et sous-utilisées des parties importantes du port. De graves problèmes socio-économiques à long terme peuvent alors surgir.

On peut dans ce cas soutenir que la meilleure façon de traiter un surplus consiste à freiner l'évolution des prix du marché de façon à ce que ce surplus disparaisse graduellement et que la manière d'attirer des ressources vers une activité consiste à bien les rémunérer; c'est-à-dire, en bref, que tout ira bien à long terme, à la condition qu'on laisse les choses se régler d'elles-mêmes et que les investisseurs qui font des erreurs n'essaient pas de se sortir d'affaires aux dépens du public.

Une opinion contraire est qu'il vaut mieux que certains organismes du secteur public servent de catalyseurs pour ce qui est d'amener les entreprises et les gens à faire ce qui est avantageux pour eux de toute façon, et qu'ils auraient fait ultérieurement quoi qu'il en soit, plus tôt et plus nettement afin d'éviter une période de doute et de souffrances. On peut citer en tant qu'exemple à cet égard le plan japonais de compensation des propriétaires de chalands sans clientèle ainsi que divers plans de désintéressement à même les fonds publics des travailleurs portuaires en surplus. Tout ceci peut supposer l'attribution de subventions et sembler contraire à certains arguments précédemment développés, mais les cas où de telles mesures sont justifiées devraient être rares et temporaires. Il faudra toujours étudier soigneusement les problèmes de façon à éviter les erreurs de principe ou de synchronisation. En particulier, on court le risque qu'avant que les gouvernements aient été persuadés d'agir, que les parlements aient passé les lois nécessaires, que les trésors aient alloué les fonds et qu'un organisme ait été créé pour administrer le plan, le problème se soit évanoui*. Les exemples de telles absurdités abondent et seul un organisme suffisamment libre et souple peut les éviter.

10.4 Conclusion

L'organisation et la gestion des ports de mer d'une nation sont donc un processus permanent et non temporaire. Elles ne peuvent être réalisées simplement en adoptant une loi, en instituant un organisme et en

---

* "(...) rien n'est jamais fait tant que tout le monde n'est pas convaincu que cela doit être fait et l'est depuis si longtemps qu'il est maintenant temps de faire autre chose" F.M. CORNFORD, Microcosmographia Academica, Londres 1908.

approuvant un ensemble de statuts. Elles nécessitent plutôt l'application permanente d'une gestion intelligente et compréhensive qui se fonde elle-même sur des principes explicites et biens étayés. C'est précisément parce que les circonstances évoluent, que les prévisions se trouvent faussées et que l'inattendu surgit trop fréquemment qu'une souplesse est nécessaire; et c'est dans la gestion de cette souplesse que des principes sous-jacents sont indispensables.

Il n'est pas non plus vrai que les activités du secteur public doivent généralement être réduites au minimum. Abstraction faite de tous les arguments présentés précédemment, ce n'est pas le secteur privé qui a mis au point le compas de marine (magnétique) dans sa forme efficace, c'est le professeur Sir William Thompson (ultérieurement Lord Kelvin), et c'est le même homme qui a mis au point le premier sondeur hydrostatique de haute mer efficace. Ce n'est pas non plus le secteur privé qui a favorisé la découverte de (bien) meilleures façons de déterminer la longitude en mer, c'est l'amirauté britannique. Ce n'est pas la libre concurrence qui a produit le radar, c'est un certain nombre de gouvernements en guerre. Ce n'est pas la libre entreprise qui a permis de faire des cartes des océans ou d'amasser des masses de données sur les vents, les courants et la météorologie: nous sommes redevables des cartes à divers gouvernements et de ces données au lieutenant Matthew Fontaine Maury de la Marine des États-Unis.

C'est le secteur privé qui a mis au point une bonne partie de ce que nous pouvons voir dans les navires de nos ports et autour de ceux-ci; mais même à cet égard, le secteur public aurait pu jouer un rôle plus actif, par exemple du point de vue des échanges d'information. Canada Steamship Lines, dans ses activités sur les Grands Lacs, utilisait des palettes sur des camions élévateurs à fourche chargeant par des sabords de côté et avait installé des élévateurs dans les cales des navires dès 1948. Ceci nous est rapporté par une source respectable*, qui a joint des photographies à son témoignage, et qui a analysé les problèmes croissants et attiré l'attention sur ceux-ci en déclarant:

> "Nonobstant les efforts très importants déployés à un coût très substantiel pour accroître la vitesse des navires de mer, il est évident que la rapidité de chargement et de déchargement au port ne progresse pas de manière correspondante. On ne peut s'empêcher de penser que les méthodes classiques sont dans nombre de cas quelque peu dépassées et que, si l'on veut profiter du plein avantage que représente l'accroissement de la vitesse en mer, il est urgent d'améliorer considérablement la manutention du fret, d'obtenir la coopération de la main-d'oeuvre et de réaliser des économies dans la gestion de celle-ci."

---

* W. MACGILLIVRAY, "Speed at Sea and Despatch in Port", Trans INA, vol. 90 n° 3, juillet 1948, p. 196-7. Cela a sans nul doute été rapporté au Canada également.

Quelque 22 ans plus tard, un comité faisant autorité est arrivé à des conclusions presque identiques, c'est-à-dire que l'on n'a pas réalisé un équilibre d'effort de recherche et de développement entre l'hydrodynamique et la manutention du fret*.

La conclusion doit sûrement être que pour toutes ces raisons ainsi que pour celles exposées au chapitre 4, il est nécessaire de maintenir une activité publique dans les ports de mer canadiens. La Loi sur les ports du Canada de 1982, si elle est sagement appliquée, offre exactement les possibilités nécessaires à cet égard tout en incorporant une admirable souplesse d'adaptation à l'évolution des circonstances.

---

* Rapport Rochdale (1970), cit, p. 201.

LOGISTIQUE DU TRANSPORT DU GRAIN

Traduction de l'allocution prononcée

par

Paul D. Earl
adjoint à la coordination, Systèmes
Administration du transport des grains
Winnipeg (Manitoba)

LOGISTIQUE DU TRANSPORT DU GRAIN*

Le système qui a été élaboré pour contrôler, conformément aux besoins du marché, les mouvements de grain de l'Ouest canadien entre les postes primaires et les terminus en vue de la consommation intérieure et de l'exportation est vraisemblablement l'un des plus complexes au monde. Son unicité tient à une étrange combinaison de divers intérêts: intérêts commerciaux obéissant aux lois de la concurrence (représentés par les compagnies de manutention des grains et les agents de mise en marché des grains dits "hors-Commission"), intérêts relevant d'un monopole commercial (représenté par la Commission canadienne du blé) et intérêts centralisés pratiquement soumis à une réglementation (représentés par la Commission canadienne du blé, la Commission canadienne des grains, la Commission canadienne des transports et l'Administration du transport des grains).

Le système visant à contrôler les mouvements de grains est désigné plutôt librement sous le nom de "système d'affectation des wagons". En fait, compte tenu de la combinaison d'intérêts mentionnée ci-dessus, ce système remplit deux principales fonctions:

1. une fonction de répartition, ayant pour objet de veiller à ce que les représentants des divers intérêts concurrentiels jouissent de ce que l'on pourrait appeler "un accès juste et équitable" aux moyens de transports disponibles, et

2. une fonction de gestion du système logistique, ayant pour objet de veiller à ce que le bon type de grain arrive au bon endroit au bon moment pour satisfaire les ventes.

Ce document a pour objectif:

1. de donner une vue d'ensemble descriptive des systèmes de manutention et de transport des grains ainsi que du système désigné sous le nom de "système d'affectation des wagons", et

2. d'exposer les carences majeures inhérentes au système actuel.

Ces deux objectifs sont traités respectivement dans les parties A et B de ce document. La partie A est tirée d'une étude présentée à la Société canadienne de recherche opérationnelle à Winnipeg en mai 1983. Quant à la partie B, elle est extraite d'un séminaire tenu à l'Université York en février 1982. L'auteur tient à s'excuser ici des différences de styles entre les parties A et B. Ce manque d'unité est dû au fait que les documents d'origine avaient été préparés en fonction d'objectifs et d'auditoires différents.

---

* Allocution adressée à la Commission canadienne des transports, le 13 octobre 1983.

Partie A

LA RÉPARTITION DES WAGONS: MOYENS MATÉRIELS ET COORDINATION

1. Aspects matériels du système et acteurs

La figure 1 illustre les différentes étapes du système d'acheminement des grains. Ces derniers sont d'abord transportés par camion de la ferme aux élévateurs primaires pour ensuite être acheminés jusqu'aux élévateurs terminus par wagons de chemins de fer (wagons couverts ou wagons à trémie). Pour ce qui est de l'acheminement vers la côte ouest (Vancouver et Prince Rupert), une autre étape conduira les grains jusqu'à un navire céréalier. Quant aux grains destinés à l'Est, ils sont acheminés par chemins de fer jusqu'à Thunder Bay d'où ils sont expédiés par bateau jusqu'aux ports du Bas-Saint-Laurent (Montréal, Québec, Baie-Comeau et Port-Cartier). La majeure partie du grain transporté par chemin de fer emprunte ces deux parcours avant d'être exportée.

La figure 2 donne une idée de l'importance du système. Ce dernier concerne environ 150 000 fermiers qui livrent en moyenne un total de 30 millions de tonnes de grains aux élévateurs primaires, ce qui représente, échelonné sur l'année, approximativement 4 millions de voyages jusqu'aux élévateurs. Environ 25 millions de tonnes sont destinées à l'exportation; les 5 millions qui restent sont destinés au marché intérieur. On dénombre environ 2 000 "unités" d'élévateurs (où les fermiers viennent livrer le grain) composées de 3 000 silos agréés. Une "unité" d'élévateurs comprend un ou plusieurs élévateurs primaires dont le fonctionnement est assuré par un seul et même exploitant. Les élévateurs sont situés le long d'un réseau de 19 000 milles de voies ferrées qui s'étend à travers les trois provinces des Prairies et la région de Peace River en Colombie-Britannique. Le grain est acheminé à bord d'un parc de wagons de chemins de fer composé d'un peu plus de 16 000 wagons à trémie qui sont propriété du gouvernement fédéral (12 000), de la Commission canadienne du blé (2 000) et des gouvernements provinciaux de l'Alberta et de la Saskatchewan (1 000 chacun) ainsi que de 10 000 wagons couverts appartenant aux sociétés ferroviaires. Ces convois effectuent chaque année un peu moins de 500 000 voyages (environ 17 voyages par wagon) pour acheminer le grain jusqu'aux installations portuaires. Les quatre principaux ports de destination sont Vancouver, Prince Rupert, Thunder Bay et Churchill. La quantité approximative de grain qui transite par ces ports s'élève respectivement à 10 millions de tonnes à Vancouver, 1 million de tonnes à Prince Rupert, 0,5 million de tonnes à Churchill et 17,5 millions de tonnes à Thunder Bay; viennent s'y ajouter environ 1 million de tonnes acheminées vers diverses destinations.

Le grain quitte les élévateurs terminus à bord de navires céréaliers. Les cargos de la côte ouest ont généralement une capacité de 25 000 à 50 000 tonnes chacun. Les bateaux des Grands Lacs en partance de Thunder Bay prennent quant à eux des cargaisons de 25 000 tonnes.

Figure 1
ÉTAPES DU SYSTÈME D'ACHEMINEMENT DES GRAINS

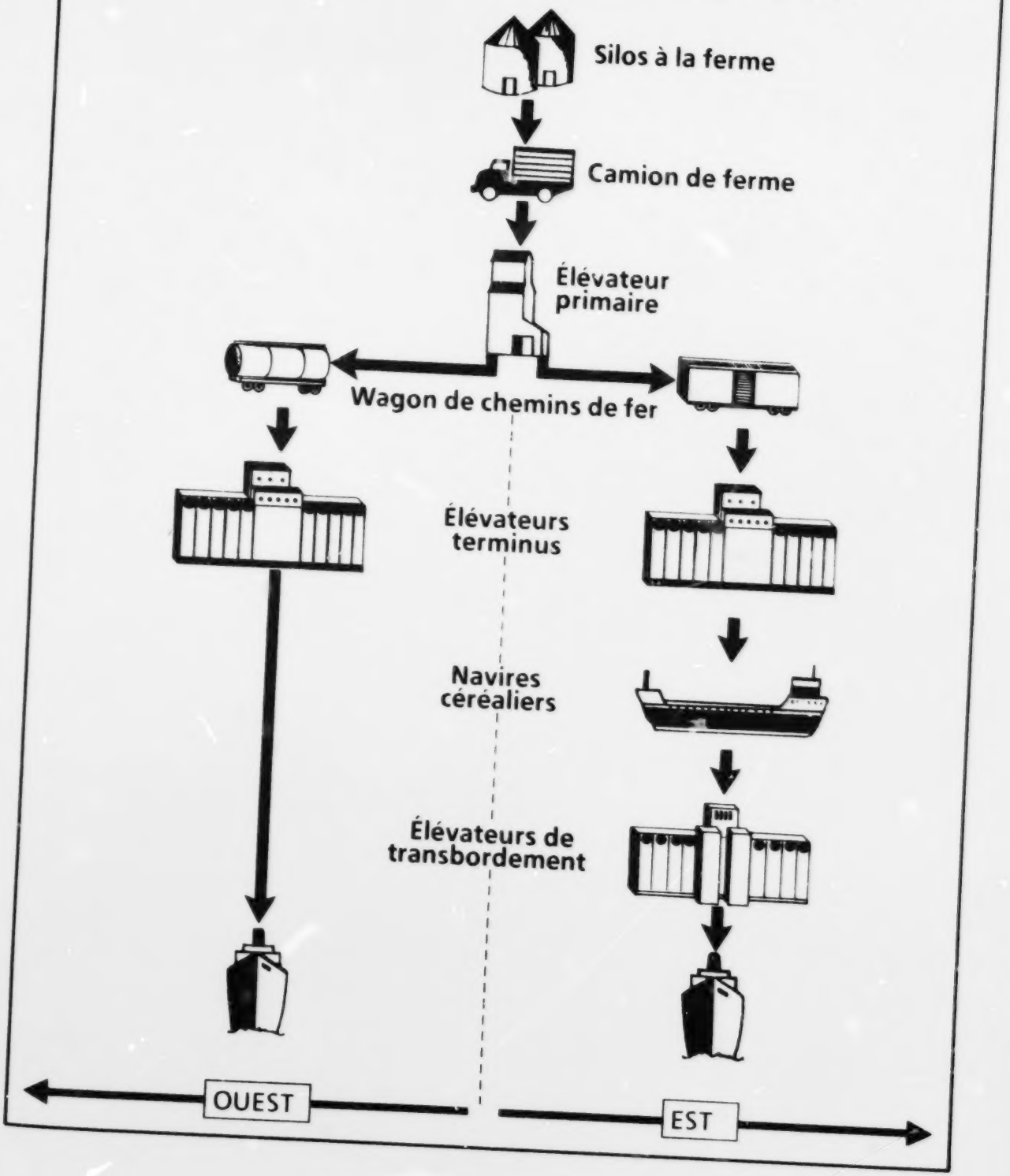
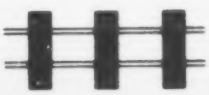
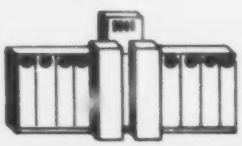


Figure 2
TAILLE DU SYSTÈME

Nombre de tonnes acheminées:	30 millions (25 à l'exportation, 5 pour le marché intérieur)
Fermes:	150 000
Camions de ferme:	4 millions de voyages
Élévateurs primaires:	1 975 «unités» 2 935 élévateurs
Lignes ferroviaires:	19 000 milles
Wagons de chemins de fer:	15 000 wagons-trémies 10 000 wagons couverts (17 voyages par année)
Élévateurs terminus situés à quatre ports:	5 à Vancouver 1 à Prince Rupert 1 à Churchill 12 à Thunder Bay





Le grain se compose de sept variétés de céréales (blé, blé dur, avoine, orge, seigle, graine de lin et graine de colza) classées elles-mêmes en différentes catégories selon leur qualité. Entre 10 et 12 produits distincts sont généralement acheminés en vrac dans le courant d'une année. Des grains de qualité supérieures expédiés en plus petite quantité font l'objet de cargaisons spéciales.

Ceci donne une idée des conditions matérielles dans lesquelles s'effectue l'acheminement des grains. Il s'agit là de la partie la plus facile à exposer. Considérons maintenant les arrangements institutionnels qui sont illustrés à la figure 3. On peut voir, d'après cette figure, que divers intérêts commerciaux obéissant aux lois de la concurrence sont en jeu au niveau du système de manutention et de transport des grains. Premier point, la mise en marché des grains s'effectue selon deux méthodes distinctes: par l'entremise de la Commission canadienne du blé pour ce qui concerne le blé (blé dur y compris), l'avoine et l'orge destinés à la consommation humaine, que ce soit à l'étranger ou au Canada; et par l'entremise de sociétés privées liées au commerce des grains dans le cas du seigle, de la graine de lin et du colza ainsi que des céréales de provende destinées au marché intérieur. Ces deux méthodes de mise en marché diffèrent énormément l'une de l'autre. Deuxième point, six grosses sociétés d'élévateurs primaires (et plusieurs de moindre importance) se font concurrence pour obtenir des fermiers les contrats de livraison. Troisième point, deux grandes sociétés de chemins de fer se disputent actuellement le marché. L'acheminement des grains par le système de manutention et de transport dépend donc de facteurs commerciaux aussi bien que de facteurs d'efficacité logistique.

2. <u>Système de coordination et de contrôle ("affectation de wagons")</u>

L'objectif visé ici consiste, premièrement, à acheminer à la date prévue le bon type de grain des 200 "unités" d'élévateurs primaires jusqu'aux quatre destinations portuaires pour satisfaire les engagements de vente et, deuxièmement, à procéder à l'acheminement du grain de façon que toutes les parties représentant les divers intérêts commerciaux jouissent de ce que l'on pourrait appeler "un accès juste et équitable" aux moyens de transport disponibles.

Ce vaste système, qui regroupe des organismes aussi nombreux que variés, n'est en fait pas plus complexe que son équivalent américain. Les méthodes employées pour contrôler l'acheminement des grains et la conception qui s'y rattache sont, toutefois, très différentes. Aux États-Unis, les expéditeurs de grain communiquent directement leurs ordres d'expédition aux sociétés ferroviaires qui répartissent à leur tour les wagons en fonction de chaque expéditeur. Le Canada, par contre, du fait essentiellement de la centralisation du système de mise en marché propre à la Commission canadienne du blé, en est venu à dépendre également d'un système centralisé de coordination des transports. Désigné sous le nom de "système d'affectation des wagons", ce système centralisé de coordination vise à ce que chaque partie représentant un intérêt commercial distinct soit traitée équitablement; mais, en fait, l'aspect "affectation" de l'opération est aujourd'hui irrémédiablement lié aux exigences de la logistique (ce par quoi on entend les moyens requis pour acheminer le bon type de grain au bon

Figure 3
ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS DE L'ACHEMINEMENT DES GRAINS

Vente de grains à:

Mise en marché

Commission du blé

Blé, avoine, orge;
a) Exportation
b) consommation humaine nationale

Commerce privé

a) seigle, lin, colza
b) blé, avoine, orge et grains de provende

Manutention

6 principales sociétés d'élévateurs (se faisant concurrence pour obtenir les contrats de livraison des fermiers)

Transport

2 principales sociétés ferroviaires

Réglementation/ Coordination

- Commission canadienne des grains
- Commission canadienne du blé
- Administration du transport des grains
- Commission canadienne des transports

endroit et au bon moment). La responsabilité de la mise en place de ces moyens incombe à la fois à la Commission canadienne du blé et à l'Administration du transport des grains.

Les opérations de planification visant à contrôler l'acheminement des grains reposent sur un cycle hebdomadaire. Chaque semaine, un nouveau programme d'expédition est établi et les ordres d'expédition sont communiqués aux élévateurs primaires. Il est important de comprendre les différentes étapes constituant ces opérations de planification. Le mercredi de la première semaine, une rencontre a lieu avec les sociétés ferroviaires afin de déterminer le nombre total de wagons qui seront disponibles pour le chargement des grains aux élévateurs primaires dans le courant de la troisième semaine. Entre le mercredi de la première semaine et celui de la deuxième semaine, on décide de ce qui sera chargé dans les wagons à partir de chaque élévateur primaire. Ces décisions sont ensuite transcrites en ordres d'expédition, lesquels sont remis aux exploitants d'élévateurs ainsi qu'aux sociétés ferroviaires le jeudi de la deuxième semaine. Les wagons de chemins de fer sont alors chargés aux élévateurs primaires dans le courant de la troisième semaine, et les convois sont généralement censés arriver à leurs destinations portuaires lors de la quatrième semaine.

Suit un exposé plus détaillé de ces opérations. La figure 5B illustre les principales étapes de ce système et les acteurs qui veillent à l'exécution de chacune des phases.

a) Estimations du nombre de wagons requis

L'opération débute par une étude des ventes et des données relatives à l'expédition afin de déterminer la quantité idéale de chaque type de grain à expédier dans la semaine faisant l'objet de la planification. L'équation qui apparaît au bas de la figure 5A permet d'effectuer un contrôle d'inventaire et, ainsi, d'évaluer la quantité requise de grains:

Stock de départ	+	En route	+	Commandes en attente	+	Nouvelles commandes	=	Ventes	+	Stock tampon

Il serait peut être bon de s'arrêter à la signification de chacun des termes qui composent l'équation.

À gauche

Stocks de départ - constituent les stocks de chaque type de grain disponibles dans les élévateurs terminus à un port donné (par exemple, Vancouver).

En route, commandes en attente et nouvelles commandes - regroupent à elles trois les grains qui seront livrés au port dans les semaines à venir. En route représente les céréales chargées à bord des wagons de chemins de fer et faisant route en direction du port; commandes en attente correspond aux grains faisant l'objet d'un ordre d'expédition, mais qui n'ont pas encore été chargés dans les wagons; nouvelles commandes représente la quantité inconnue qu'il convient d'évaluer.

Figure 4
OPÉRATIONS DE PLANIFICATION VISANT À CONTRÔLER L'ACHEMINEMENT DES GRAINS

Figure 5A
ÉQUATION RELATIVE AU CONTRÔLE D'INVENTAIRE

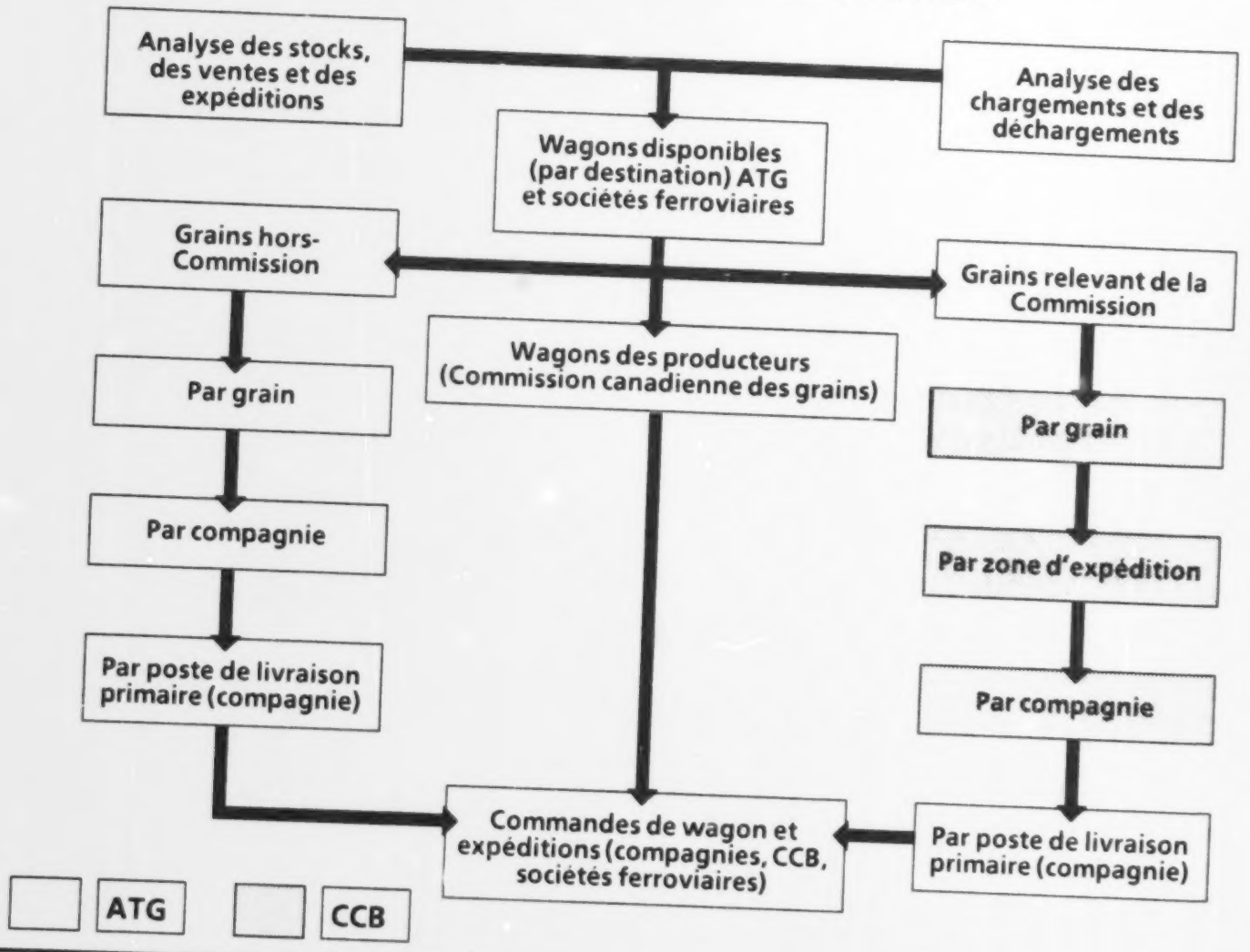
Stock d'arrivée	=	Stock de départ	+	Marchandises reçues	-	Expéditions destinées à la vente

Stock de départ + Marchandises reçues = Ventes + Stock d'arrivée

Stock de départ	+	En route	+	Commandes en attente	+	Nouvelles commandes	=	Ventes	+	Stock tampon

Figure 5B

MÉTHODES DE RÉPARTITION HEBDOMADAIRE



À droite

Expéditions destinées à la vente (ventes) - signifie la quantité de grains qui quittera le port à bord des navires céréaliers.

Stock d'arrivée (tampon) - représente le stock de grains restant après avoir additionné les marchandises reçues et soustrait les cargaisons expédiées. Cette quantité estimée par le gérant des stocks est connue sous le nom de quantité ou stock tampon.

Cette équation est à la fois une représentation mathématique très simple des mouvements de stock dans chaque port et l'instrument élémentaire de planification qu'il conviendrait d'utiliser si l'on veut calculer les nouveaux ordres d'expédition nécessaires pour satisfaire les ventes de chaque type de grain. Si j'ai employé le conditionnel, c'est parce que la rigueur avec laquelle la planification exprimée dans cette équation est appliquée varie selon les types de grain.

Il est bon de souligner au passage que l'obtention des renseignements précis sur chacun des termes de l'équation représente en soi un travail de collecte et de traitement de données considérable.

b) Estimation du nombre de wagons disponibles

Cette étape consiste à déterminer la quantité de wagons disponibles à une période donnée. Chaque mercredi a lieu une rencontre entre l'Administration du transport des grains et les sociétés ferroviaires afin de déterminer le nombre total de wagons dont disposera chaque société ferroviaire en vue du chargement et de l'acheminement des grains jusqu'aux différents ports et autres destinations à l'intérieur du Canada. De nombreuses questions sont abordées lors de ces négociations: entre autres, le nombre de wagons disponibles, le nombre de wagons en cours de chargement, l'inventaire des stocks dans les ports, les dates d'arrivée des navires céréaliers, les conditions atmosphériques, les catastrophes naturelles et la situation du marché du travail. S'il existe un écart notable entre le nombre de wagons disponibles et le nombre de wagons requis qui aura été évalué lors de l'étape a) de l'opération, il conviendra de prendre certaines décisions relativement délicates.

c) Répartition des grains Commission et hors-Commission

Une fois évalué le nombre de wagons disponibles, l'Administration du transport des grains étudie les relevés de postes (sur lesquels figurent les engagements de ventes, les ordres d'expéditions émis la semaine précédente, etc.) émanant des compagnies céréalières privées pour les grains oléagineuses et le seigle ainsi que ceux émis par la Commission canadienne du blé pour les grains mis en marché par la Commission (c'est-à-dire le blé, l'avoine et l'orge). À partir de ces données, l'Administration du transport des grains procède à une première affectation des wagons aussi bien pour les grains relevant de la Commission que pour les grains hors-Commission.

d) Répartition des wagons de grains hors-Commission entre les différentes sociétés

En se basant sur les ventes à l'exportation, l'Administration du transport des grains attribue ensuite aux diverses sociétés de manutention et d'expédition les wagons destinés aux grains hors-Commission conformément au nombre de wagons de chaque type de grain attendus à chacune des destinations. La répartition des wagons se fait généralement toutes les semaines pour satisfaire les ventes à l'exportation des divers expéditeurs. Une fois les wagons répartis entre les secteurs Commission et hors-Commission et une fois effectuée l'affectation des wagons de grains hors-Commission aux différentes sociétés d'expédition, la Commission canadienne du blé et chaque société reçoivent des informations leur confirmant les contigents de la semaine. Ceci constitue la dernière étape du processus d'affectation auquel participe l'Administration du transport des grains. Les étapes suivantes sont du ressort de la Commission canadienne du blé, des compagnies de grains et des sociétés ferroviaires.

e) Répartition des wagons relevant de la Commission selon les différents types de grain contrôlés par la Commission

Parallèlement à la mise en oeuvre de l'étape d), la Commission canadienne du blé répartit les wagons alloués lors de la première affectation selon les différents types de grain contrôlés par la Commission. Le nombre total de wagons attribués à la Commission pour chacun des ports est divisé entre les différents grains relevant de cette dernière à partir des engagements de ventes, des dates d'arrivée des navires céréaliers et d'autres facteurs.

f) Répartition des wagons relevant de la Commission au sein du système de zonage des expéditions

Afin de renforcer l'efficacité du système d'affectation des ordres d'expédition aux diverses compagnies d'élévateurs ruraux, deux étapes ont été déterminées. À cette fin, les élévateurs sont regroupés géographiquement à l'intérieur de ce que l'on appelle "un système de zonage des expéditions". Il existe 48 de ces zones, chacune comprenant environ 40 "unités" d'élévateurs primaires. Les commandes d'expédition sont allouées aux différentes zones par la Commission canadienne du blé à partir des demandes concernant chaque type de grain.

Les wagons relevant de la Commission qui sont attribués à chaque zone d'expédition doivent ensuite être répartis entre les différentes compagnies d'élévateurs actives à l'intérieur d'une même zone. Cette répartition est effectuée d'après le calcul des pourcentages de grains manutentionnés antérieurement par chacune des compagnies intégrées à la zone en question. Cette méthode reposant sur le pourcentage de grains manutentionnés porte le nom de "Formule Bracken". Une étude plus approfondie y est consacrée dans la partie B de ce document.

g) Répartition des wagons entre les différentes sociétés d'élévateurs

Chaque compagnie céréalière décide ensuite de la répartition des commandes de grains relevant de la Commission entre les différentes sociétés d'élévateurs actives à l'intérieur d'une zone donnée. Les compagnies déterminent également quels sont les zones et les élévateurs intégrés à ces zones qui recevront les commandes de grains hors-Commission passées directement par l'Administration du transport des grains. Ces données sont ensuite transmises à la Commission. Les étapes f) et g) décrites ci-dessus sont mises en oeuvre du lundi au mercredi dans la semaine suivant la rencontre entre l'Administration du transport des grains et les sociétés ferroviaires.

h) Types de formation des trains et émission des ordres de chargement des wagons

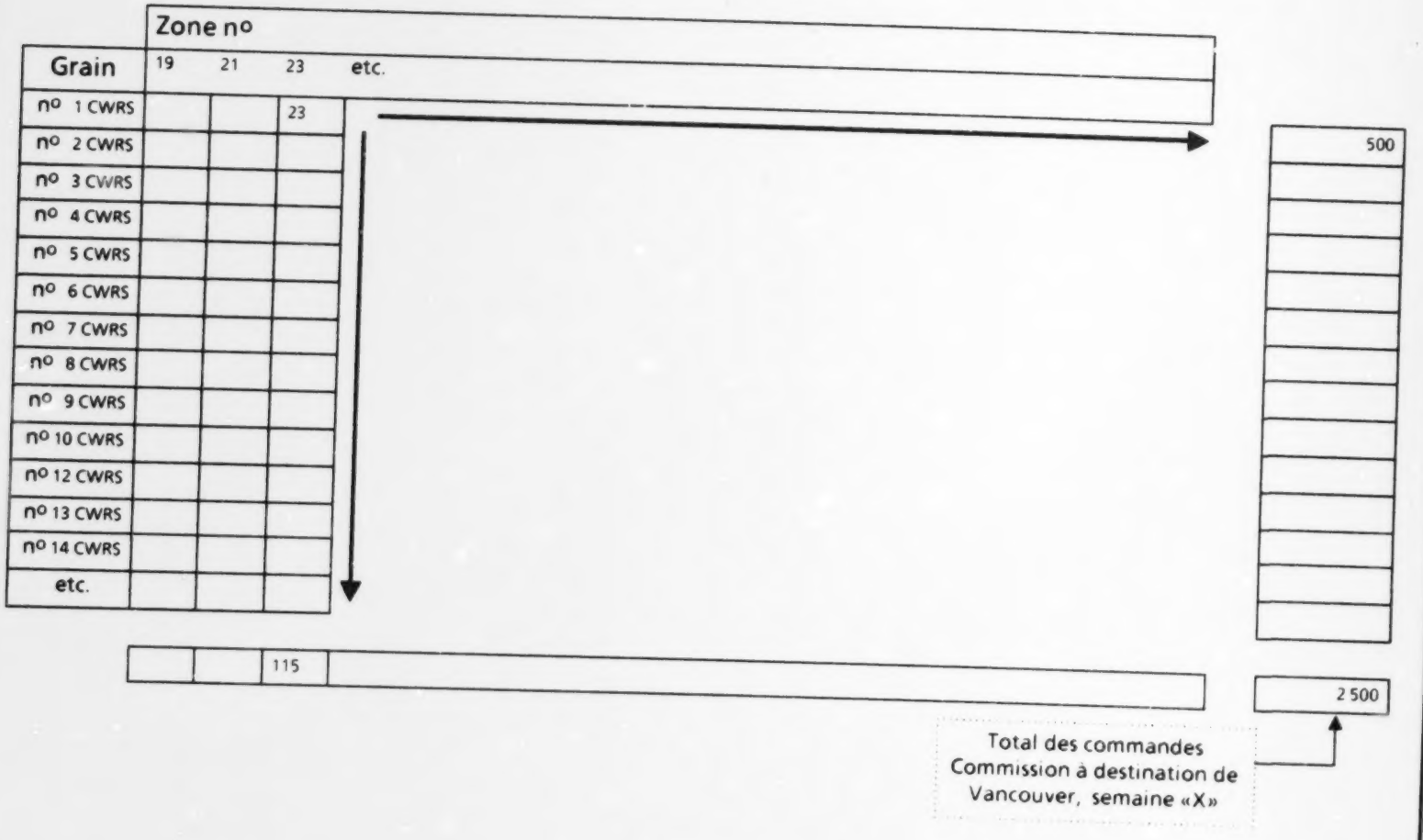
En dernier lieu, toutes les données concernant les différentes affectations par type de grain et par élévateur primaire sont transmises à la Commission canadienne du blé. Les points litigieux sont alors déterminés, et un "programme final d'expédition" est élaboré afin que les sociétés ferroviaires puissent assembler les wagons des convois le plus efficacement possible en tenant compte des types de formation des trains, des contraintes de mise en place des wagons, etc. Les sociétés ferroviaires, les compagnies d'élévateurs et la Commission du blé, dont les "surveillants de zones" coordonnent tous les changements de dernière minute, participent toutes à cette opération. Ce programme d'expédition - qui porte le nom d'"affectation finale" - est mené à terme le deuxième mercredi. Le jeudi, les commandes sont passées aux exploitants d'élévateurs et aux sociétés de chemins de fer pour être expédiées la semaine suivante. Environ 10 000 ordres d'expéditions de grains sont ainsi traités en une semaine donnée dans le cadre de ce système.

i) Wagons des producteurs

Ce qui précède est un exposé de la planification relative aux principaux mouvements des grains. Vient s'insérer également dans tout cela un réseau d'activités indépendantes visant à attribuer des wagons aux différents producteurs de grains désireux de charger et d'expédier directement des convois sans passer par le système d'élévateurs primaires. Les demandes de wagons de producteurs doivent être agréées par la Commission canadienne du blé. L'Administration du transport des grains attribue prioritairement, chaque semaine, des wagons prévus à cette fin; elle est tenue de mettre à la disposition des producteurs un nombre de wagons calculé en fonction du pourcentage maximum de wagons alloués pour chaque type de grain. C'est à la Commission canadienne du blé qu'il revient d'établir le pourcentage. Les ordres d'expédition sont ensuite émis par la Commission et les wagons destinés aux producteurs peuvent alors être intégrés au programme d'expédition hebdomadaire.

L'ensemble de ces étapes donne lieu à des mécanismes de décision d'une extrême complexité. Chercher à représenter les exigences et les contraintes de ce système sous la forme d'une suite d'équations mathématiques serait une entreprise des plus ardues. La figure 6 illustre la première

Figure 6
RÉPARTITION DES COMMANDES COMMISSION ENTRE LES ZONES D'EXPÉDITIONS



étape, à savoir l'affectation par zone. Dans ce cas précis, la Commission s'est vu attribuer 2 500 wagons pour Vancouver. Il lui faut d'abord décider de la répartition des wagons par type de grain. Ceci est indiqué par les totaux de chaque rangée dans la colonne de droite. L'affectation par zone nécessite la détermination des différents éléments commposant la matrice. En complétant cette matrice, il faut tenir compte du fait qu'un nombre minimum et un nombre maximum de wagons peuvent être alloués à chaque zone (ces quantités minimales et maximales sont établies en fonction des types de formation des trains et des contraintes de mise en place des wagons) et que, bien sûr, le nombre maximum de wagons est évalué selon la quantité de chaque type de grain entreposé dans chacune des zones. En fait, il n'est pas vraiment exact de parler d'une seule matrice ici; en réalité, il y en a deux, une pour chaque société ferroviaire, mais les totaux par rangée valent toutefois pour les deux.

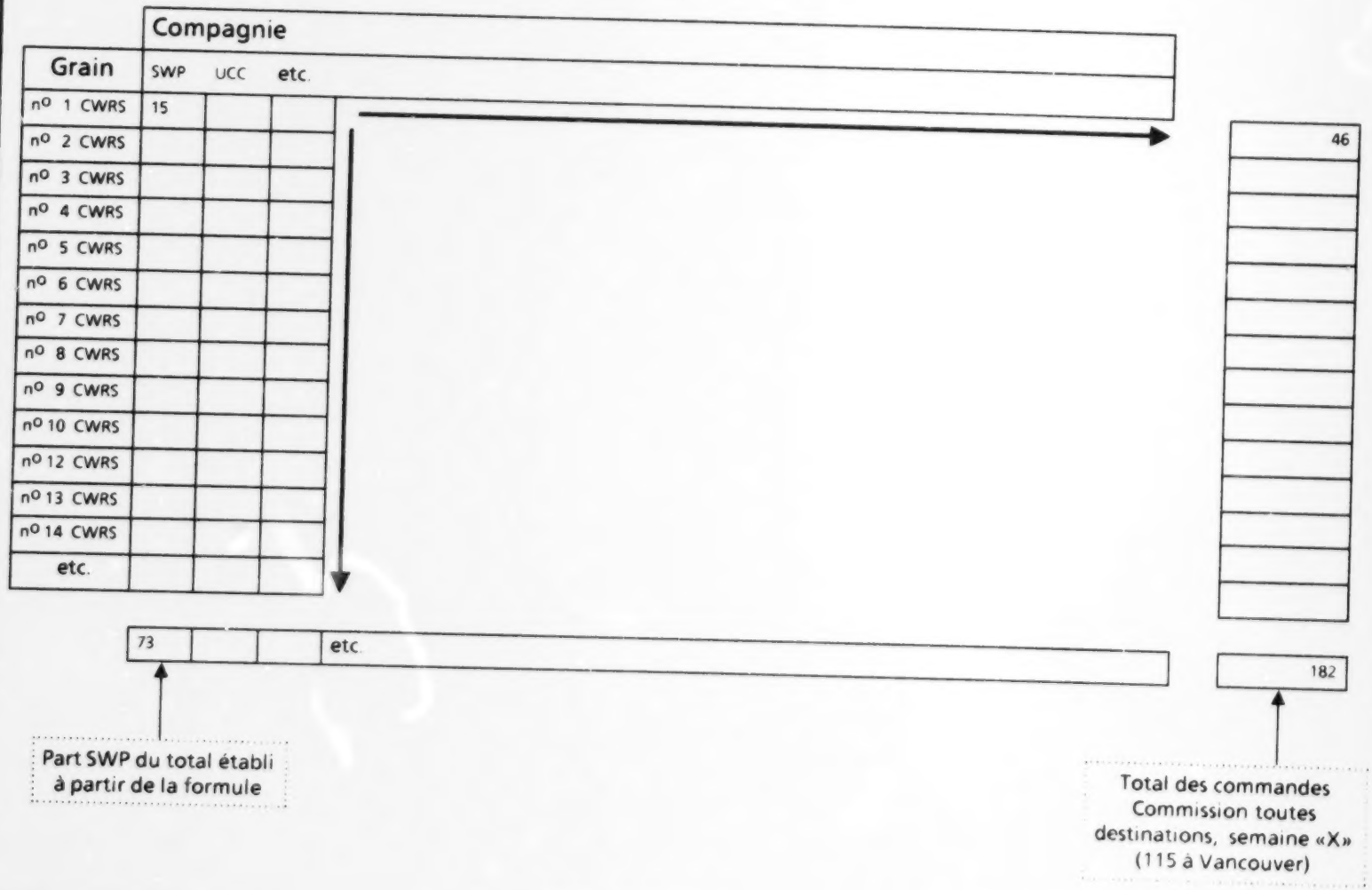
Jusque là, il n'y a rien de très compliqué, mais quand on en vient à étudier chaque colonne de cette matrice (ou des deux matrices), des problèmes surgissent, comme on peut le voir à la figure 7. La Commission complète la nouvelle matrice en allouant les commandes aux différents expéditeurs. Ici, au total de chaque colonne correspondent un expéditeur et le nombre de commandes attribuées à la compagnie d'expédition à l'intérieur de la zone (comme il a été vu précédemment, ce nombre est évalué conformément à la formule Bracken à partir du pourcentage de manutention effectué par la compagnie).

Les contraintes qui se manifestent à chacun de ces deux échelons sont interdépendantes; aussi une solution doit-elle être obtenue soit en appliquant une méthode corrélative, soit en posant les deux problèmes de façon globale. Cependant, les opérations d'affectation ne se limitent pas à cela; c'est alors qu'intervient un troisième échelon: chaque colonne de la matrice illustrée à la figure 7 devient source de problèmes semblables car, cette fois, à chaque colonne qu'il faut compléter correspond un élévateur distinct. Il convient également de rappeler qu'une même série de matrices doit être remplie dans les cas d'expéditions à destination de Thunder Bay et que le nombre minimum et le nombre maximum de wagons alloués, au même titre que les contraintes de stocks, s'appliquent au total des affectations (c'est-à-dire pour les deux ports) correspondant à chaque zone, à chaque compagnie et à chaque élévateur. Diverses cargaisons destinées à des minoteries ou à d'autres points au Canada doivent, en outre, être intégrées à ce programme.

Le plus surprenant est que ce système fonctionne (c'est-à-dire que le bon type de grain arrive généralement au terminus dans les délais prescrits pour satisfaire les contrats de vente) en dépit a) de l'application de méthodes manuelles les plus rudimentaires pour résoudre l'ensemble des problèmes rencontrés, b) du manque de renseignements pour la prise de décisions concernant l'envoi des convois, et c) de l'invalidité de certaines prévisions relatives au fonctionnement du système.

Deux sources importantes d'incertitude liées à ce système de planification hebdomadaire méritent une attention toute particulière. Premièrement, à quelle date arriveront les navires céréaliers qui repartiront des terminus portuaires avec le grain à leur bord? Deuxièmement, à quel

Figure 7
RÉPARTITION DES COMMANDES COMMISSION ENTRE LES COMPAGNIES À L'INTÉRIEUR DES ZONES



moment le grain faisant l'objet d'ordres d'expédition transmis aux élévateurs primaires sera-t-il finalement déchargé au port? Arrêtons-nous d'abord à l'incertitude entourant la date d'arrivée des navires. Les contrats de vente s'échelonnent généralement sur une période de deux semaines à un mois. Deux exemples sont illustrés à la figure 8.

Comme l'indique l'exemple A, un exportateur de grains ne relevant pas de la Commission passera généralement un contrat à la fin mai pour une cargaison de grain livrable en juillet. Il spécifiera un "délai de livraison", par exemple la "première moitié" ou "la seconde moitié" du mois. Vers la mi-juin, il désignera de fait un navire céréalier avec une "heure d'arrivée prévue" (HAP) fixée au 10 juillet. L'HAP en question sera modifiée deux ou trois fois (généralement retardée) et, dans ce cas précis, le navire arrivera finalement le 14 juillet.

L'exemple B illustre la situation qui prévaut dans le cas d'importants contrats de grains contrôlés par la Commission conclus avec la Chine ou la Russie. Cela se présente généralement sous la forme d'un contrat aux termes duquel, ici, un million de tonnes de grains devront être exportées sur une période de quelques mois. L'acheteur spécifiera subséquemment les quantités mensuelles à livrer. Ces quantités constitueront les "engagements" de vente à respecter même si, en fait, l'entente laisse une certaine marge de manoeuvre. Les navires seront désignés deux ou trois semaines à l'avance. Là encore, il y aura des modifications au niveau de chaque HAP et le décompte final de l'expédition pourrait équivaloir à celui présenté en bas de la figure. Dans ce genre de contrats, apparaît généralement à la fin de chaque mois un report relativement substantiel qui est intégré aux "engagements" contractuels du mois suivant.

Le point essentiel qu'il convient de souligner ici tient au manque d'information. Les données pertinentes sur la nature des expéditions et leurs dates ne sont communiquées, en effet, qu'après l'expiration des délais d'émission des ordres d'expédition transmis aux postes primaires.

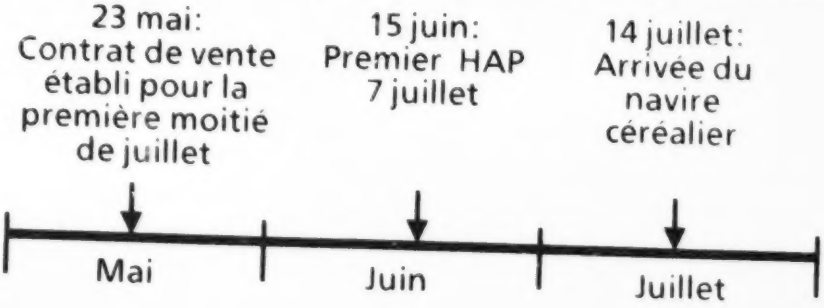
L'autre source d'incertitude concerne les chemins de fer. Il s'agit, en fait, du délai qui s'écoule entre l'émission d'un ordre d'expédition et l'arrivée à destination du convoi chargé de grains. La figure 9 illustre dans quels délais arrive le grain faisant l'objet d'un ordre d'expédition prévu pour la cinquième semaine. On peut voir qu'environ 8 % de la commande se rend à bon port dans les délais prescrits. Ce chiffre a été établi à partir du nombre de wagons prêts à être chargés dans les premiers jours de la semaine aux élévateurs primaires les plus proches des ports. Dix pour cent au moins de la commande n'arrive à destination qu'au-delà de cinq semaines ou plus suivant la semaine d'expédition.

Il a été fait mention précédemment de l'invalidité de certaines prévisions quant au fonctionnement du système; l'une des plus problématiques est justement illustrée ici. On prévoit généralement que le grain chargé dans le courant d'une semaine donnée arrivera la semaine suivante. Cette prévision est représentée par les deux barres hachurées sur la figure. Elle équivaut à 38 % de la commande de grains. C'est donc dire que plus de la moitié du grain commandé arrivera plus tard que prévu. Étant donné que le

Figure 8
DÉLAIS PRESCRITS POUR LES CONTRATS DE VENTE

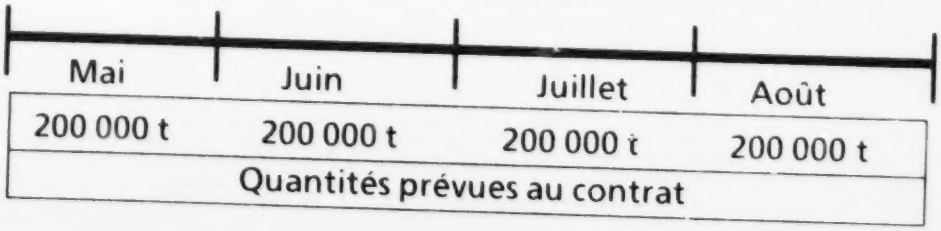
Exemple A

VENTE DE GRAINS HORS-COMMISSION À VANCOUVER



Exemple B

VENTE DE GRAINS RELEVANT DE LA COMMISSION, BLÉ 3R À DESTINATION DE LA CHINE

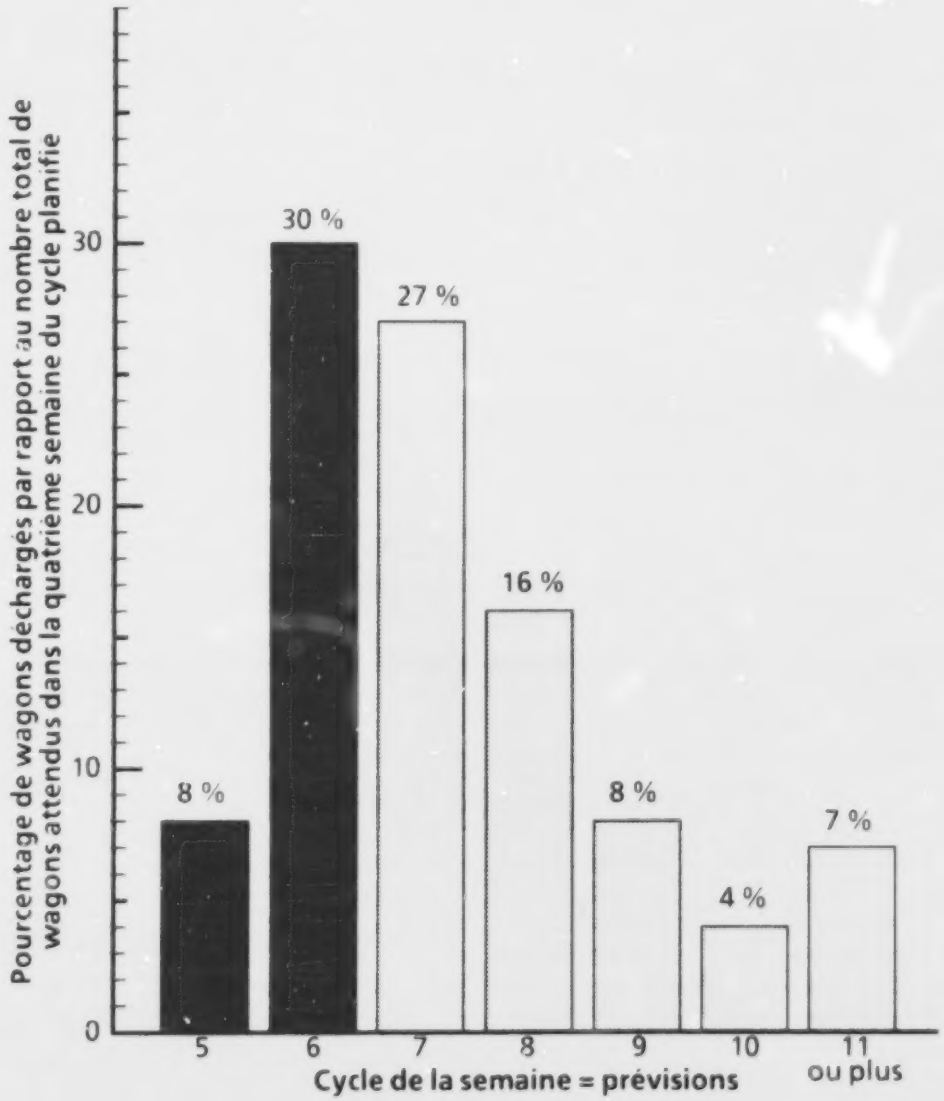


HAP du navire:
10 mai - 60 000 t
12 mai - 30 000 t
20 mai - 50 000 t
23 mai - 50 000 t
Total 190 000 t

Arrivée du navire:
9 mai - 30 000 t
15 mai - 60 000 t
28 mai - 50 000 t
Total 140 000 t
(Report = 60 000 t)

Figure 9

POURCENTAGE DE WAGONS DÉCHARGÉS PAR RAPPORT AU NOMBRE TOTAL DE WAGONS ATTENDUS (MOYENNE POUR L'ENSEMBLE DES PORTS)*



* Source : Commission canadienne du blé, «Block Audit File», échantillon de trois mois, 1978.

sytème absorbe, en général, un débit relativement régulier, les proportions de chaque type de grain et de chaque qualité de céréale ne variant que très peu d'un mois à l'autre, cette erreur de prévision n'entraînera ici que des problèmes minimes. Cependant, Prince Rupert fut le théâtre de graves perturbations à deux reprises (où la marchandise traitée est composée généralement d'un seul type de grain en petites quantités), quand la Commission canadienne du blé avait essayé de passer d'une qualité de grain à une autre, tout en escomptant une rapide adaptation du système aux circonstances. En fait, le grain commandé aux termes de l'ancien programme était arrivé petit à petit après le départ du dernier navire, occupant ainsi l'espace prévu pour la réception du nouveau produit.

Le présent exposé offre une vue d'ensemble des mécanismes de fonctionnement du système d'affectation des wagons ainsi que des problèmes techniques quotidiens s'y rattachent. La partie B de ce document présente l'historique de ce système et son évolution; on y débat également de certains problèmes fondamentaux qui ont nui au système d'"affectation des wagons" et en font un vif sujet de controverses depuis de nombreuses années.

Partie B

FACTEURS HISTORIQUES, INSTITUTIONNELS ET SOURCES DE PROBLÈMES

Selon l'auteur, le système dit d'"affectation des wagons" (remplissant, comme nous l'avons vu précédemment, à la fois une fonction de répartition et une fonction de gestion des moyens logistiques) constitue le second point essentiel inhérent à la "problématique du transport des grains". (Le premier point étant, bien sûr, la question du tarif statuaire). La question logistique s'avère quelque peu paradoxale car si, d'une part, elle s'impose à nous dans toute sa réalité envahissante, elle représente, d'autre part, ce que l'on pourrait appeler "la partie cachée" de la problématique relative au transport des grains. En d'autres termes, cette question nous est très familière sous le nom d'"affectation des wagons" (c'est-à-dire le système qui assure aux expéditeurs un traitement équitable), mais nous ne savons pratiquement rien des liens existant entre le système dit d'"affectation des wagons" et la réalité propre à la gestion des moyens logistiques.

Cette question a, derrière elle, tout un historique dont les racines remontent au tournant de ce siècle. Elle vit le jour dans les années 1890 à l'époque où CP Rail, modifiant sa politique de mise en place des convois, commençait à préférer aux entrepôts plats le système des élévateurs qui permettait d'accélérer le chargement des wagons. Très controversée, cette question donna lieu à une réaction typique au Canada, à savoir la création d'une Commission royale d'enquête. Les conclusions de la Commission amenèrent l'adoption de la Loi sur les grains du Manitoba. Il s'agissait là du premier document législatif réglementant l'industrie du grain. Aux termes de certains articles de la Loi, les sociétés ferroviaires étaient tenues de répartir leurs wagons de façon équitable. (En fait, ces articles étaient superflus, compte tenu que ce genre de discrimination était déjà répréhensible en vertu de la Loi sur les chemins de fer.)

Avant le milieu des années 1950, le système d'affectation des wagons avait connu de tels bouleversements que, bientôt, le problème se posa en termes totalement différents de ce qu'il était au tournant du siècle. À cette époque déjà, la Commission canadienne du blé avait fait ses preuves et, comme l'agriculture se remettait de la guerre, les excédents de grains commençaient à s'accumuler à l'échelle mondiale. Confronté à ces surplus et au marasme du marché, le gouvernement canadien, par l'entremise de la Commission canadienne du blé, prit les mesures nécessaires pour allouer un certain revenu aux céréaliculteurs en procédant à l'entreposage commercial des stocks. Pendant un certain nombre d'années, le système des élévateurs fut continuellement congestionné, alors que, parallèlement, les livraisons effectuées par les céréaliculteurs faisaient l'objet d'un contrôle en vertu d'un système de quota régi par la Commission. Or, quand les élévateurs primaires sont pleins à craquer, il va de soi que les fermiers ne peuvent

livrer le grain (et, de là, se garantir un revenu) qu'une fois que les stocks ont été expédiés.

L'accès à l'expédition constitue, bien sûr, l'une des fonctions que doit remplir le système d'"affectation des wagons". Étant donné que les quotas de contrôle des grains livrés aux élévateurs primaires étaient régis par la Commission canadienne du blé, il apparut tout naturel que ce soit également cet organisme qui décide de la mise en place des wagons de chemins de fer; en conséquence de quoi la Commission se mit à émettre des ordres d'expédition pour contrôler les mouvements de sortie des grains.

Le système des ordres d'expédition qui prévalait dans les années 1950 et 1960 ne peut qu'intriguer quelqu'un qui n'est pas familier avec cette pratique. Sa principale particularité tenait au fait qu'il fallait émettre en moyenne 4 ou 5 ordres d'expédition pour chaque wagon que l'on entendait déplacer. Comment un tel système, est-on tout naturellement amené à se demander, pouvait-il garantir l'acheminement du bon type de grain pour satisfaire les ventes? Réponse: on ne lui en demandait pas tant. À l'époque, le grain était généralement vendu par livraison immédiate. La majeure partie des céréales était expédiée à Thunder Bay pour être, ensuite, acheminée par les Grands Lacs. Compte tenu des vastes possibilités de stockage qu'offrait Thunder Bay, c'est là que l'on procédait à la catégorisation du grain et qu'on le préparait à l'exportation. Les contrats de vente n'étaient généralement établis qu'après l'arrivée des céréales aux postes terminaux.

Cependant, l'évolution des techniques de mise en marché dans les années 1960 allait tout bouleverser. Trois facteurs entrèrent alors en jeu. Premièrement, le volume total des exportations connut un véritable essor avec les gros contrats de grains conclus avec la Russie et la Chine, en conséquence de quoi le système se mit à fonctionner pratiquement à pleine capacité. Deuxièmement, les nouvelles techniques de mise en marché commencèrent à délaisser le principe de la livraison immédiate pour privilégier les contrats à long terme qui prévoyaient la livraison de certaines quantités spécifiques de grains d'une qualité donnée dans des délais précis. Troisièmement, les ventes à destination des pays en bordure du Pacifique, et en particulier la Chine, grimpèrent en flèche, faisant connaître au port de Vancouver une expansion inégalée jusque-là. La côte ouest ne bénéficie pas de vastes installations de stockage à mi-parcours, comme c'est le cas à Thunder Bay.

Cette situation déboucha en 1960 sur un ensemble de problèmes complexes et difficiles à résoudre. À cause de divers concours de circonstances (dont l'épisode des tarifs statuaires qui fut l'un des plus marquants), le système de manutention et de transport des grains n'avait guère évolué depuis 1935, non seulement faute d'investissement de la part des sociétés ferroviaires mais aussi parce que, pour ce qui est de la manutention, aucun système moderne d'élévateurs n'avait été mis sur pied au cours de l'après-guerre. Des sommes considérables avaient été consacrées aux installations de stockage destinées à recevoir la production excédentaire des années 1950, mais le secteur de la manutention du grain n'avait guère reçu d'investissement pour la modernisation de son équipement en élévateurs.

Faute d'installations appropriées, le système se révéla donc incapable de répondre efficacement aux nouvelles demandes dont il faisait l'objet.

Compte tenu des circonstances, il fallait agir, et, à la fin des années 1960, l'industrie procéda à une remise en question profonde afin de modifier et de moderniser ses structures. La gestion des moyens logistiques hérita alors d'un nouveau système visant à contrôler les mouvements de grain à l'intérieur du pays jusqu'aux postes d'exportation. Désignée sous le nom de "système de zonage des expéditions", cette innovation non dénuée d'imagination se caractérisait entre autres par le principe "un ordre, un wagon"; ce qui revenait à dire que, pour qu'un ordre d'expédition soit émis, il fallait qu'un wagon de chemin de fer puisse être mis en place et que le grain nécessaire pour conclure une vente soit disponible.

Le "système de zonage des expéditions" était régi par la Commission canadienne du blé, d'une part, parce que cet organisme avait eu la responsabilité du précédent système des ordres d'expédition et, d'autre part, parce qu'il présidait le comité qui avait élaboré le nouveau système. En outre, nul autre organisme n'était mieux placé que la Commission pour mener à bien cette tâche.

L'avènement du système de zonage des expéditions et sa mise en tutelle par la Commission canadienne du blé eurent deux conséquences. Premièrement, la fonction réglementant l'"affectation des wagons" - c'est-à-dire l'opération visant à garantir un accès juste et équitable aux moyens de transport disponibles - se révéla bientôt irrémédiablement liée à la fonction de gestion des moyens logistiques - c'est-à-dire l'opération consistant à acheminer le bon type de grain pour satisfaire les engagements de vente à l'exportation. Deuxièmement, responsable du système de zonage, la Commission canadienne du blé se trouva à prendre pratiquement en main l'exploitation au jour le jour des compagnies de grains et des sociétés ferroviaires. Aussi, dans le cadre de l'application de ce nouveau système, c'est à la Commission qu'il revient essentiellement de déterminer le type de grain à acheminer, sa provenance ainsi que les dates d'expédition. Par conséquent, cet organisme eut très vite une influence considérable sur le choix et les disponibilités des compagnies d'élévateurs aptes à exécuter un contrat*. En outre, la Commission entreprit d'établir avec beaucoup plus de précision le calendrier de mise en place des wagons par les sociétés ferroviaires. Il convient de souligner ici deux points essentiels si l'on veut comprendre dans quelle mesure la gestion des moyens logistiques influe sur la problématique du transport des grains:

Premièrement, toutes les céréales de l'Ouest ne sont pas mises en marché par la Commission canadienne du blé. Le commerce privé régit environ 15 % du marché des grains, à savoir le seigle, le lin et le colza destinés tant à l'exportation qu'à la consommation nationale, plus le blé, l'avoine et l'orge destinés au marché intérieur. Cependant, jusqu'à la mise sur pied de

---

* On pourrait argumenter que les pouvoirs de la Commission étaient aussi étendus dans le cadre de l'ancien système d'expédition que dans le nouveau. En fait, les nouvelles dispositions visant à concilier commandes et wagons ont considérablement renforcé le contrôle de la Commission.

l'Administration du transport des grains à la fin de 1979, la Commission contrôlait au jour le jour aussi bien les grains relevant de l'entreprise privée que les grains relevant directement d'elle et désignés sous le nom de "grains Commission" (c'est-à-dire le blé, l'avoine et l'orge destinés à l'exportation)*.

Deuxièmement, l'industrie de la manutention des grains est soumise à la libre concurrence. D'une façon générale, quatre grandes compagnies d'élévateurs et plusieurs sociétés de moindre importance se font concurrence dans chaque province, chacune des compagnies s'affrontant pour obtenir les contrats des céréaliculteurs. De par le contrôle qu'elle exerce sur le transport des grains, la Commission peut jouer un rôle déterminant dans le succès ou l'échec des politiques concurrentielles menées par chaque compagnie. En effet, si une compagnie ne se voit pas allouer de wagons, il lui est impossible de se tailler ou de conserver une part du marché. Comme nous l'avons vu dans la partie A de ce document, la Commission est censée se conformer à la formule Bracken pour répartir les wagons qu'elle contrôle entre les différentes compagnies de manutention. En vertu de cette formule, chaque compagnie reçoit des ordres d'expédition en fonction des marchandises reçues. Ce système entraîne des inconvénients de deux ordres. Premièrement, la formule est souvent écartée à cause de la nécessité de pourvoir à l'expédition de certains stocks de grains particuliers; deuxièmement, la formule n'est absolument pas adaptée aux besoins et elle est l'objet d'un grand mécontentement chez la plupart des compagnies de manutention.

Si l'ensemble des cultures céréalières avaient été mises en marché par la Commission et si l'industrie de la manutention des grains avait été un monopole, la situation prévalant dans les années 1970 aurait vraisemblement donné satisfaction. La fonction d'"affectation des wagons" serait en grande partie simplifiée et moins sujette à controverses puisque "l'accès juste et équitable" aux moyens de transport ne serait plus un enjeu commercial pour les compagnies de commercialisation et de manutention des grains. Cependant, étant donné qu'un système mixte de mise en marché et un système d'élévateurs compétitif sont des éléments dépendant des politiques gouvernementales et que l'application pratiquement réglementée du système d'affectation des wagons peut influencer de façon déterminante le maintien de ces institutions, l'organisme chargé de remplir la fonction d'affectation des wagons ne doit en aucun cas entrer en conflit d'intérêts dans le cadre de l'une ou l'autre de

---

* Il convient de souligner en toute justice que, si l'on considère l'ensemble des grains mis en marché, la proportion de céréales relevant de la compétence de la Commission du blé est beaucoup moins importante aujourd'hui qu'elle ne l'était dans les années d'après-guerre, quand cet organisme entreprit de régir le système d'affectation des wagons. Par exemple, en 1950, la culture du colza était pratiquement inexistante et la mise en marché des grains de provende destinés au marché intérieur était contrôlée par la Commission. À l'occasion de la récolte de 1950-1951, 484 millions de boisseaux de grains (soit approximativement 12 millions de tonnes), dont 2 % de céréales hors-Commission, furent expédiés à partir des élévateurs primaires. En 1980-1981, les expéditions s'élevèrent à 26 millions de tonnes de grains, dont 2,2 millions de tonnes de seigle, de lin et de colza et un peu plus de 1,5 million de tonnes de grains de provende hors-Commission.

ces politiques; doté d'un mandat approprié, il devra se montrer prêt et apte à consacrer tout le temps et toutes les ressources nécessaires à la mise en oeuvre de ces politiques. Il est possible d'avancer de solides arguments tendant à prouver que la Commission du blé ne répond aucunement à ces besoins et que, en conséquence, les éléments dépendant des politiques gouvernementales ne pouvaient fonctionner adéquatement quand le système d'affectation des wagons relevait uniquement de cet organisme.

Considérons d'abord la question des conflits d'intérêts en rapport avec la Commission. Bien que la répartition des wagons entre les grains relevant de la Commission et les grains hors-Commission se fasse dans l'impartialité la plus stricte (et exige énormément de travail et d'ingéniosité pour que les deux systèmes puissent bénéficier équitablement des mêmes installations de manutention et de transport), il est évident que la Commission du blé entre en conflit d'intérêts si elle se voit confier la responsabilité de la gestion du système logistique dans les deux cas. Bien qu'un sentiment général ait soutenu que cette double responsabilité a amené la Commission à faire pour ainsi dire preuve d'un excès de scrupules dans ses agissements avec le marché ne relevant pas de sa compétence, on peut néanmoins contester que les employés et les commissaires de la Commission ne peuvent pas concilier leurs obligations envers la part du marché que contrôle cette dernière et le rôle d'impartialité que l'organisme se doit de jouer entre les deux marchés.

Considérons maintenant le mandat visant au maintien de la libre concurrence au sein du système de manutention des grains. Le principe selon lequel aucun obstacle artificiel ne doit entraver le fonctionnement d'un système de manutention des grains se voulant compétitif est bien établi, si l'on considère l'historique du système d'affectation des wagons. Dans les années 1950, une Commission d'enquête qui se pencha précisément sur cette question énonça le principe fondamental voulant que tout producteur de grain ait "le droit de livrer sa récolte à l'élévateur de son choix." Cette Commission (la Commission d'enquête Bracken) donna naissance à la formule dite "formule Bracken" relativement à l'affectation des wagons, et la Commission du blé reçut alors l'instruction de recourir à cette méthode pour la répartition des ordres d'expédition entre les différentes compagnies d'élévateurs. Cependant, si l'on en croit un sentiment profondément ancré chez les représentants de certaines compagnies de manutention, ces méthodes particulières de répartition viennent contrecarrer leurs efforts sur le plan de la concurrence; par ailleurs, il n'existe aucune législation appropriée aux termes de laquelle la Commission pourrait exercer son mandat d'exploitation du système d'affectation sans créer pour autant un obstacle artificiel entravant la libre concurrence.

On peut donc soutenir que la Commission canadienne du blé n'était pas l'organisme approprié pour jouer, au niveau de l'"affectation des wagons", le rôle de pivot qui lui fut dévolu suite à l'élaboration du système de zonage des expéditions. Cependant, l'aspect négatif du processus de gestion logistique n'était pas limité à ce facteur. Au fur et à mesure que le système évoluait, trois inconvénients majeurs vinrent se greffer, inconvénients dont les effets se font sentir encore aujourd'hui à des degrés divers:

1. La condition première qui veut que le bon type de grain soit livré au bon endroit au bon moment - dans le cas des grains relevant de la Commission - n'est pas traduite en termes d'objectifs opérationnels précis pour les compagnies de manutention des grains. (Il en va tout autrement en ce qui concerne les grains hors-Commission, car les compagnies ont alors la responsabilité de la mise en marché et ont donc tout intérêt à ce que les céréales arrivent à leur destination finale pour être exportées.)

2. Il faut déplorer une centralisation excessive de la majeure partie des pouvoirs en matière de contrôle des mouvements de grains; il en résulte une sous-utilisation des compétences administratives des sociétés ferroviaires et des compagnies de grains.

3. Advenant qu'une autorité centrale doive assumer certaines responsabilités, il n'existe aucune législation appropriée aux termes de laquelle ces responsabilités pourraient s'exercer; par conséquent, cette autorité centrale dispose de pouvoirs illimités et n'a jamais à répondre de ses actes.

Évaluons maintenant l'impact de ces données sur l'efficacité et la souplesse d'adaptation du système. Commençons par l'absence d'objectifs opérationnels précis. Dans le cadre du programme de la Commission, la compagnie de manutention des grains se fixe comme "objectif" de charger les wagons de chemins de fer conformément aux consignes de la Commission. Cependant, s'il arrive que le mauvais type de grain soit livré au poste d'exportation, cela ne se traduit pas immédiatement par un désastre opérationnel pour la compagnie, alors que si la même erreur se produisait dans le cas de céréales hors-Commission, la compagnie responsable verrait sa crédibilité en matière de mise en marché fortement compromise.

Aussi, le personnel d'exploitation n'est-il pas jugé en fonction de son aptitude à accomplir le travail de routine qui consiste à livrer le bon type de grain au bon endroit et au bon moment. Il est vrai que peuvent intervenir des facteurs indésirables qui font que la compagnie ne peut répondre aux exigences du programme de la Commission - engorgement des gares de triage et faible taux de rendement des élévateurs - mais cela n'incite pas pour autant le personnel d'exploitation des compagnies de manutention à mettre sur pied un système approprié, alors qu'il le ferait si la compagnie définissait des objectifs de base clairs et précis appuyés par un programme de récompenses et de pénalités*.

---

* À cet égard, il est important de faire une distinction entre la politique et les agissements d'une compagnie. Il n'est pas une seule compagnie de manutention de grains qui ne prône, entre autres politiques, une étroite collaboration avec la Commission et le soutien des activités de cette dernière. Ce qui est décrit ici n'entre en ligne de compte qu'au niveau opérationnel. Aux yeux de l'auteur, il s'agit là d'une situation très réelle comme l'illustre l'exemple donné en la circonstance.

L'absence d'objectifs précis en matière de gestion des moyens logistiques dont dispose la Commission amène souvent les compagnies de manutention de grains à prendre des décisions opérationnelles qui ne correspondent pas toujours à l'objectif premier consistant à livrer le bon type de grain à bon port dans les délais prescrits. Un événement survenu vers la fin des années 1970 illustre les conséquences d'une telle situation. La Commission avait alors besoin de blé numéro 2 à Thunder Bay, mais, à l'époque, les élévateurs primaires étaient remplis de blé numéro 3. Quand la Commission demanda que lui soient transmis les inventaires de stocks de blé numéro 2, bon nombre d'exploitants d'élévateurs firent passer leurs stocks de blé numéro 3 pour du blé numéro 2. Aussi reçurent-ils l'instruction d'acheminer le blé numéro 2 et envoyèrent-ils à la place le blé numéro 3 pour décongestionner leurs élévateurs. Nul ne se préoccupa du fait que le blé numéro 3, qui n'était pas en demande, risquait à la fois d'obstruer les terminus et de compromettre le programme de ventes. Il existe un système de pénalisation pour se prémunir contre ce genre de situation. Ainsi, advenant qu'un exploitant d'élévateurs expédie le mauvais type de grain, la compagnie risque-t-elle de ne plus jamais recevoir d'ordres d'expédition; mais si les compagnies se rendent toutes coupables de délits semblables, les pénalisations s'annulent d'elles-mêmes et le contrat d'expédition peut alors fort bien être accordé à l'expéditeur le moins répréhensible. Pour certains membres du personnel d'exploitation, le jeu consiste à assurer le roulement des élévateurs tout en tirant profit du système de pénalisation et, donc, de violer un peu moins les reglements que la concurrence. Il est bien évident que les conséquences de ce manque de considération envers les activités de la Commission ne se limitent pas à des exemples sérieux de ce type. En fait, c'est tout le système fonctionnant sur une base hebdomadaire qui s'en trouve affecté. Ainsi, les grains hors-Commission sont souvent acheminés avant ceux relevant de la Commission sans tenir compte de l'ordre prévu; les erreurs d'expédition (c'est-à-dire l'expédition du mauvais type de grain ou de la mauvaise catégorie) ont tendance à être plus fréquentes dans le cas des grains contrôlés par la Commission parce que les exploitants d'élévateurs primaires préfèrent, quant à eux, ne pas compromettre l'avenir commercial de leur compagnie en livrant les mauvaises marchandises.

L'absence d'objectifs opérationnels précis pour les compagnies de manutention des grains amène directement au deuxième inconvénient. Compte tenu que ces compagnies exploitantes ne sont pas responsables de la mise en place du programme de la Commission, c'est à cette dernière qu'il revient d'assumer cette tâche. Ici encore, prenons un exemple: supposons que la Commission canadienne du blé reçoive la demande d'acheminer 100 000 tonnes de blé "Red Spring" numéro 2 protéiné à 12,5 % jusqu'à Vancouver pour satisfaire une vente dans la première moitié d'avril. Personne, en dehors de la Commission, n'est au courant des exigences du contrat. Ce petit groupe centralisé s'efforcera de planifier et de mener à terme ce mouvement de grains sans que les compagnies de manutention ni les sociétés ferroviaires ne participent à la phase de planification. En principe, les compagnies de manutention ne devraient savoir quel est le type de blé préparé (en l'occurence ici du numéro 2) en vue de l'acheminement qu'au moment de l'émission des ordres d'expédition. De même, rarement devrait-on voir associer, de nombreuses semaines à l'avance, les sociétés ferroviaires à une quelconque planification d'envergure exigeant d'elles que des wagons vides soient mis à la disposition de la Commission dans certaines régions du pays

en vue d'effectuer l'expédition. La Commission s'efforce donc de planifier et de mener à terme l'acheminement du grain en faisant appel le moins possible à ces entités opérationnelles.

Les compagnies de manutention des grains sont, par contre, dotées d'une structure d'organisation qui, si elle était utilisée, serait idéale pour effectuer de tels mouvements de grains. Les plus grosses compagnies possèdent aussi bien des élévateurs primaires que des élévateurs terminus; elles ont tout un réseau de relais décisionnels qui s'étend des installations portuaires jusqu'au simple élévateur rural; et elles savent, mieux que quiconque, quels sont les stocks de grains disponibles aux postes primaires et quelles méthodes employer pour les acheminer le plus efficacement possible. Cette force d'organisation n'est toutefois que très rarement mise à contribution. Le rôle des compagnies de manutention se limite, en fait, à charger, conformément aux consignes à court terme de la Commission, un type de grain d'une qualité donnée à bord d'un certain nombre de wagons ferroviaires répartis dans différentes "zones d'expédition" et d'acheminer ces convois jusqu'à des destinations portuaires préétablies.

Sans que l'analogie paraisse tirée par les cheveux, on pourrait avancer que l'attitude actuelle adoptée par la Commission envers les compagnies de manutention des grains revient à embaucher un menuisier et à lui donner des instructions à chaque coup de scie et à chaque clou, au lieu de lui demander dès le départ de construire un escalier.

Les effets, sur l'efficacité du système logistique, découlant du troisième inconvénient, sont tout aussi négatifs: à savoir que l'administration centralisée du transport repose elle-même sur des bases légales peu solides. Là encore, il convient de replonger dans l'histoire. Suite aux vives controverses que souleva à plusieurs reprises le système d'"affectation des wagons", divers articles de loi furent votés pour donner aux parties le pouvoir de veiller à ce que les expéditeurs de grains jouissent d'un "accès juste et équitable" aux moyens de transport disponibles. Cependant, aucune de ces dispositions n'avait prévu le genre d'administration centralisée qui prévaut aujourd'hui en matière de mouvements de grains, pas plus que n'avait été envisagée l'intégration de la fonction garantissant "l'accès juste et équitable" au transport à la fonction de gestion visant à acheminer le bon type de grain pour satisfaire les ventes. Certains des procédés d'affectation qui sont expressément décrits dans la Loi ne sont pas rattachés aux méthodes afférentes au système de zonage des expéditions; par contre, les méthodes appliquées actuellement ne sont pas mentionnées. Par exemple, l'alinéa 21k) de la Loi sur la Commission canadienne du blé confère à la Commission le pouvoir de répartir les wagons disponibles à un point de livraison donné entre les expéditeurs sur place. En fait, cette répartition n'est pas effectuée directement. Le principe d'équité auquel cet article était censé donner force de loi est, maintenant, appliqué par la Commission au niveau des zones d'expédition. D'un autre côté, il n'est fait nulle part mention du problème d'affectation le plus délicat et le plus sujet à controverses, c'est-à-dire la distinction entre les grains relevant de la Commission et ceux considérés hors-Commission.

Compte tenu de l'absence d'un cadre législatif précis, aucun ensemble de règlements visant à définir les "règles du jeu" n'a jamais été

élaboré. Qui est responsable de quoi? Qu'est-ce qui est permis et qu'est-ce qui ne l'est pas? Quelles conséquences entraîne la violation des règles? Nulle part ne trouve-t-on écrites noir sur blanc des réponses à ce genre de questions. Aussi, la Commission du blé est-elle en mesure d'exercer un énorme pouvoir discrétionnaire sans avoir à répondre, pour ainsi dire, de ses actes. Un exemple illustre fort bien l'usage qui a été fait de ce pouvoir. Il y a quelques années, un règlement de la Commission canadienne des grains interdisait que les stocks de grains de provende hors-Commission qui se trouvaient dans les élévateurs primaires ne dépassent certains pourcentages. C'est alors que la Commission du blé décida tout à fait fortuitement de pénaliser les compagnies de manutention des grains qui violaient ce règlement. Toute quantité de grains destinés aux wagons dont les stocks excédaient le pourcentage maximum permis donnait lieu à une "pénalité d'expédition", ce qui revenait à dire que la compagnie se verrait refuser toute affectation de wagons pour l'expédition des grains de provende destinés au marché intérieur. Les dispositions de la Loi furent rendues rétroactives de quelques semaines, avec le résultat que la Commission se retrouva avec des centaines de pénalités d'expédition à appliquer. Pendant les semaines qui suivirent, la délivrance de l'autorisation attendue par les compagnies pour expédier leurs grains fut laissée à l'entière discrétion de la Direction des transports de la Commission du blé.

Par ailleurs, en partie à cause de cette absence de cadre législatif, il n'existe pas non plus de "document de vérification" relativement aux décisions prises en matière d'exploitation et d'affectation*. Si une compagnie de manutention de grains estime qu'elle n'a pas reçu "sa juste part", que ce soit dans le cas de mouvements relevant de la Commission ou hors-Commission, rares sont les données disponibles à partir desquelles il lui est possible de prouver le bien-fondé ou l'illégitimité de ses appréhensions. Même si ces données étaient disponibles, il n'existe, de toute façon, aucune "cour d'appel" pour reconsidérer ce genre de problèmes. Bien qu'avec la mise sur pied de l'Administration du transport des grains (ATG), la situation ait commencé à évoluer, il faut admettre que jusqu'ici, c'était la Commission qui décidait des droits d'accès à l'expédition, de l'affectation des ordres d'expédition, qu'elle seule disposait des données nécessaires à la prise de décision et était donc en mesure de juger de l'impartialité de ces dernières et que c'était encore à elle qu'une compagnie faisait appel si elle estimait ne pas avoir été traitée équitablement.

Finalement, étant donné que les responsabilités et les pouvoirs des "coordinateurs centraux" ne sont pas convenablement définis dans les lois, le pouvoir de coordination a été assuré sans que l'autorité compétente ne soit contrôlée adéquatement et n'ait eu à répondre de ses actes. En conséquence de quoi, depuis la mise sur pied du système de zonage des expéditeurs, les opérations liées à l'affectation et à la gestion logistique s'avèrent de plus en plus désordonnées et capricieuses, tout au moins en apparence. Modifications subites apportées aux règlements, pénalités appliquées de façon imprévisible, plaintes de plus en plus nombreuses témoignant de la difficulté

---

* De par le rôle qu'elle joue dans le système d'affectation des wagons depuis 1980, l'Administration du transport des grains a modifié quelque peu cet état de fait comme nous allons le voir maintenant.

de communiquer avec le personnel du service des transport de la Commission, telles sont, aux yeux de l'auteur, les conséquences directes d'un pouvoir n'ayant pas à répondre de ses actes et résultant d'une inadéquation au niveau de la définition des rôles en termes de lois et de règlements.

L'existence de ces facteurs ainsi que l'impact de ces derniers sur l'efficacité du système de transport furent débattus par les auteurs de l'Étude de la société Booz-Allen et Hamilton réalisée en 1979 pour le compte du gouvernement fédéral. Cette étude visait à réexaminer en profondeur l'ensemble des activités liées au système de manutention et de transport des grains. En rapport avec les conflits d'intérêts de la Commission et la gestion du système d'affectation des wagons par cette dernière, il est dit que:

> Les conflits d'intérêts liés au rôle de la Commission canadienne du blé dans le cas qui nous intéresse semblent relever davantage d'une menace pour l'avenir que de la réalité. Cependant, cette menace, que vient renforcer le mystère qui entoure les prises de décisions émanant du service de zonage des expéditions, crée un climat de tension et de méfiance parmi les participants. Ce manque de confiance réciproque nuit aux améliorations dans le travail et encourage l'attitude bureaucratique qui consiste à rejetter les responsabilités sur d'autres parties (Booz-Allen, page X-10, traduction).

Par ailleurs, il est dit que:

> Les rapports de travail entre le service de zonage des expéditions de la CCB (qui fonctionne actuellement dans le cadre de la CCB) et certaines compagnies de grains sont tendus. Manque de coordination au niveau des programmes d'acheminement, changements arbitraires à l'égard des compagnies dans l'affectation des wagons destinés aux grains hors-Commission et application rétroactive des pénalités d'expédition, telles sont quelques-unes des préoccupations majeures exprimées par les représentants des compagnies dans le contexte actuel (Booz-Allen, page X-11, traduction).

En ce qui concerne l'absence d'objectifs précis et les lacunes en matières de lois et de règlements, les auteurs de l'étude concluent que:

> Compte tenu du nombre de participants, du système mixte de mise en marché en fonction des grains relevant de la Commission et des grains hors-Commission ainsi que du système commun de manutention et de transport, les méthodes actuelles de gestion de même que les techniques de liaison ne permettent pas une exploitation maximale du potentiel matériel, même en période de pleine activité. Entre autres:
>
> - les responsabilités sont mal définies;
>
> - les responsabilités ne sont pas canalisées là où existent les ressources susceptibles de les exercer efficacement;

- les objectifs sont mal définis et ils ne font pas l'objet d'un consensus;

- les méthodes d'information de même que les mécanismes de prise de décisions sont inappropriés et ne sont pas conçus pour application à long terme (Booz-Allen, page X-15, traduction).

On ne saurait nier qu'en 1979, les relations de travail parmi les membres de l'industrie de la manutention et du transport des grains étaient au plus mal et que l'on discutait alors beaucoup de la nécessité de la nomination d'un "tsar du transport" pour régler ces conflits. L'auteur est d'avis que la dégradation des relations de travail ainsi que tous les effets négatifs que cela entraîne au niveau de l'exploitation du système se sont développés avec le temps, suite, en grande partie, aux problèmes de gestion liés au système logistique qui sont discutés dans ce document. L'incidence de ces problèmes sur la souplesse d'adaptation du système en question est largement exposée dans le rapport Booz-Allen.

Suite à la parution du rapport Booz-Allen, le gouvernement de l'époque, après consultation avec l'industrie, mit sur pied l'Administration du transport des grains avec mandat de:

1. Accroître le rendement du système de manutention et de transport des grains afin d'atteindre l'objectif d'une hausse de 20 % des exportations en 1980 et d'une hausse de 50 % des mêmes exportations en 1985 (soit 30 millions de tonnes).

2. Faire en sorte que les grains des Prairies soient acheminés avec ordre, efficacité et rapidité jusqu'aux postes terminaux en vue de l'exportation ou de la consommation nationale.

3. Obtenir la coopération et la participation des industries concernées en garantissant les services et les installations nécessaires à la manutention et au transport des grains.

4. Mettre à exécution le programme de planification et procéder aux changements nécessaires pour améliorer l'efficacité et le rendement du système d'acheminement des grains en vue d'atteindre l'objectif d'une hausse de 50 % des exportations pour 1985.

5. Informer régulièrement toutes les parties concernées ainsi que le public quant aux techniques d'exploitation du système et à leurs carences.

L'Administration du transport des grains est désormais responsable de la phase essentielle du système d'affectation qui consiste à allouer les wagons de chemin de fer disponibles en fonction des grains relevant de la Commission et des grains hors-Commission. L'ATG a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'établissement de nouvelles règles concernant cette opération d'affectation, de même qu'à l'élaboration d'un document de vérification rendant compte des décisions prises à cet égard. Bien que la divulgation publique de telles informations soit soumise au secret commercial, il existe

aujourd'hui toute une documentation qu'il est possible de communiquer confidentiellement à une tierce partie neutre afin d'évaluer si la répartition a été effectuée de façon équitable et conformément aux modalités nouvellement établies et faisant l'objet de documents. En outre, chaque compagnie privée est en droit de consulter le document de vérification concernant sa propre répartition et peut ainsi se faire une idée plus précise que jamais sur la façon dont on a procédé pour lui allouer les wagons destinés à l'acheminement des grains hors-Commission qu'elle devait expédier.

Cependant, l'ATG n'est guère en mesure de s'attacher à certains problèmes fondamentaux. Cet organisme manque lui aussi d'un cadre législatif solide et il n'a ni le mandat ni le pouvoir nécessaires pour résoudre les problèmes définis dans ce document.

Partie C

EFFETS ESCOMPTÉS DU PROJET DE LOI C-155

L'application du projet de loi C-155 relatif à l'industrie de la manutention et du transport des grains donnerait lieu à deux modifications majeures directement reliées à la question logistique:

1. Ce projet verrait la création d'une Société de la Couronne qui remplacerait l'Administration du transport des grains et donnerait à cet organisme le cadre législatif nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter officiellement de la responsabilité touchant aux opérations d'"affectation des wagons".

2. Il verrait également la création officielle d'un comité (le Comité supérieur du transport des grains) devant lequel la nouvelle Société de la Couronne serait tenue de répondre partiellement de ses actes.

S'il était appliqué dans ce sens, le projet de loi C-155 contribuerait considérablement à combler les lacunes des systèmes déjà en place. Entre autres:

1. La nouvelle Société de la Couronne serait libre de répartir en toute neutralité les wagons entre les deux systèmes concurrentiels de mise en marché*.

2. La nouvelle Société de la Couronne devrait être en mesure de disposer de suffisamment de temps, de pouvoirs et de ressources pour mettre sur pied un système efficace d'affectation des wagons.

3. Compte tenu des rapports qu'elle entretiendrait avec le Comité supérieur du transport des grains, la nouvelle Société de la Couronne ne pourrait exercer son mandat en toute impunité, ce qui devrait normalement contribuer à éviter les abus de pouvoir.

Cependant, l'auteur est d'avis que ces mesures ne sauraient être suffisantes. Pour mettre sur pied un système logistique qui serve le mieux possible les intérêts des céréaliculteurs et de l'industrie, l'auteur préconise la mise en oeuvre des mesures suivantes:

---

* L'Administration du transport des grains actuellement en place peut, elle aussi, se prévaloir d'un tel droit, mais l'absence de cadre législatif relativement au système d'affectation limite cet organisme dans ses responsabilités et dans ses agissements.

1. Le pouvoir décisionnel et les services responsables de l'acheminement du bon type de grain doivent être décentralisés. Ni la Commission du blé, ni l'ATG actuellement en place, ni la nouvelle Société de la Couronne ne sont en mesure de recueillir ou d'assimiler la quantité considérable de données nécessaires à la supervision du mouvement de chaque convoi ou de s'acquitter de leurs responsabilités de façon efficace compte tenu du fait qu'elles n'ont pas directement autorité sur le personnel et les installations. Le principe consistant à acheminer le bon type de grain dans les délais prescrits conformément aux engagements de vente devrait plutôt, désormais, s'inscrire à l'intérieur d'une série d'objectifs opérationnels précis aussi bien dans le cas des compagnies de manutention de grains que des sociétés ferroviaires. Ces mesures devraient également amener les compagnies de grains et les chemins de fer à participer plus activement à la fois à l'élaboration du programme de planification et à la prise de décisions au jour le jour.

2. Les pouvoirs de chaque autorité responsable de la coordination doivent être clairement définis et reposer sur un ensemble de lois et de règlements appropriés. Conformément aux nouvelles lois, il conviendra d'élaborer des règlements précis définissant clairement les règles en matière d'affectation des wagons: ces règlements devront également amener à l'établissement de documents de vérification relatifs aux prises de décision et spécifier dans quels cas le "coordinateur central" est en droit d'exercer son pouvoir discrétionnaire. (Les bons règlements, comme les bons comptes, font les bons amis.) Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que la Société de la Couronne réponde bel et bien de ses actes devant l'industrie par l'entremise du Comité supérieur du transport des grains. Si ces mesures ne sont pas prises, il faut prévoir un renforcement progressif du pouvoir discrétionnaire qui caractérise les bureaucraties centralisatrices. Une telle situation entraînerait à son tour de nouvelles pertes de pouvoir pour les propriétaires et les agents d'exploitation des compagnies de manutention et des sociétés ferroviaires, sans compter qu'il faudrait s'attendre à une lente réapparition de l'atmosphère de méfiance et d'hostilité qui se développa dans les années 1970. L'efficacité du système s'en trouverait d'autant plus affectée.

3. Enfin, à moins que la gestion du système logistique ne soit réaménagée de façon à élargir le pouvoir décisionnel des agents d'exploitation, les modifications apportées aux tarifs statuaires ne contribueront aucunement à l'évolution future du système. Il conviendra particulièrement que les compagnies de manutention des grains aient une certaine marge de manoeuvre pour planifier de nouvelles installations et qu'elles soient en mesure de concevoir et de mettre à exécution des stratégies commerciales pour attirer et traiter le volume de grains nécessaire à la rentabilité des élévateurs. Si les pouvoirs en matière de gestion des mouvements de grains demeurent concentrés au sein d'un organisme centralisateur à un point tel, comme

> c'est le cas actuellement, que les efforts d'une compagnie visant à attirer les livraisons de grains se voient gravement compromis par le processus d'affectation des wagons, le système n'aura aucune chance d'évoluer et de s'adapter aux besoins des céréaliculteurs tout comme à la conjoncture économique.

L'auteur espère avoir démontré dans ce document que le problème relatif à la logistique du transport des grains ne se pose pas uniquement en termes techniques. Ce sont tout autant les facteurs historiques, politiques, économiques et sociologiques qui font que les activités reliées à l'industrie du grain s'avèrent très rapidement tout aussi gratifiantes que terriblement frustrantes.

VIA ET LA CCT

Traduction de l'allocution prononcée

par

Pierre A.H. Franche,
président-directeur général,
VIA Rail Canada Inc.

VIA ET LA CCT*

Monsieur le Président, j'ose croire que vous n'aviez pas d'arrière-pensée en m'invitant à vous adresser la parole la veille d'un 5 novembre. Comme vous le savez, c'est le 5 novembre 1605 que le célèbre conspirateur Guy Fawkes a tenté de faire sauter le parlement britannique. Je m'empresse de vous assurer que VIA n'a pas fomenté de "Complot-de-la-poudre-à-canon" contre la CCT — non plus que contre le CN ou le CP d'ailleurs — pas plus que je ne tiendrai de propos enflammés devant vous. J'espère également que mes remarques ne vous laissent pas l'impression que j'aurai essayé de vous faire avaler des couleuvres.

Pour parler sérieusement, permettez-moi de vous dire que c'est pour moi un honneur de soumettre quelques idées au nom de VIA dans le cadre du séminaire de recherche de la CCT. J'espère que cela aidera à jeter un peu de lumière sur nos problèmes et objectifs communs, et que cela suscitera une discussion utile autour de toute divergence apparente: il se pourrait que nos divergences ne soient l'effet que de points de vue et de mandats quelque peu différents.

Je ressens un peu d'appréhension, étant donné que, vous le savez sans doute, je ne suis pas dans les chemins de fer depuis longtemps. Je suis gestionnaire généraliste de mon métier, et non pas spécialiste de longue date des questions ferroviaires, comme le sont plusieurs des invités et participants à ce séminaire.

Au cours des 16 derniers mois, j'ai pu constater que les rapports entre la CCT et VIA ont été remarquablement fructueux. Il n'y a pas de doute que ce genre de relations a grandement contribué à calmer l'agitation qui caractérise les chemins de fer voyageurs au Canada depuis quelques années, surtout depuis la création de VIA. Sans l'intervention de la CCT, aucune amélioration ayant trait à la modernisation de VIA n'aurait eu une grande importance.

Aujourd'hui, j'aimerais situer pour vous VIA dans son contexte de société de la Couronne, car c'est ce qu'elle est, et c'est *de ce point de vue-là* que j'aimerais aborder nos problèmes. Si VIA éprouve des difficultés qui lui sont propres, particulières à son mandat et à sa situation dans l'industrie des transports ferroviaires, elle n'en est pas moins confrontée à des questions qui sont communes à toutes les sociétés de la Couronne. Et comme on le sait, la politique en matière de sociétés de la Couronne est en évolution et, par conséquent, sujette aux remises en question. Mes remarques générales expriment mes vues personnelles, qui sont le fruit de quelques années d'expérience en tant que gestionnaire dans ce milieu.

Gérer une société de la Couronne, c'est un peu comme écoper de ce qu'il y a de pire dans les secteurs public et privé. Vous subissez toutes les contraintes du secteur public, y compris les contraintes législatives et

---

* Notes pour une allocution adressée à la Commission canadienne des transports le 4 novembre 1983.

politiques. Plus souvent qu'autrement, vous devez souffrir l'image stéréotypée entretenue quasi quotidiennement par les médias quant aux sociétés de la Couronne... on vous accuse d'inefficacité, on vous soupçonne de laisser-aller en ce qui a trait aux résultats financiers, etc.

L'autre jour, par exemple, la Gazette de Montréal a trouvé le moyen de mêler notre déficit annuel à une histoire à caractère purement spéculatif relativement au fait que nous avions loué de nouveaux bureaux pour notre siège social. Il est évident que cela entrait dans les vues de l'éditeur concernant ces prodigues sociétés de la Couronne qui se paient des bureaux luxueux dans des immeubles de prestige tout en perdant l'argent des contribuables par millions. L'article du journal ne mentionnait pas le fait que le nouveau bail nous permettrait d'épargner des millions de dollars. Le stéréotype eut gain de cause sur la réalité.

Nombreux sont ceux qui s'attendent sans réfléchir à ce que les sociétés de la Couronne génèrent des profits, ne serait-ce que parce que les profits sont un instrument de mesure habituel du succès des entreprises du secteur privé. Et ils sont déçus si une société de la Couronne n'entre pas dans ce moule et ne fait pas d'argent.

Toutefois, les initiés savent que de nombreuses sociétés de la Couronne ne sont pas libres de faire des profits. Elles sont souvent chargées de projets, de programmes ou de productions considérés être de l'intérêt national par le gouvernement. Ce dernier croit que les sociétés de la Couronne doivent s'acquitter de ces mandats peu importe qu'elles enregistrent des profits ou non, peu importe que la réalisation de ces mandats engloutisse des sommes considérables, car en vérité, ces mandats ne sont pas définis en vertu de considérations économiques. (On n'applique pas toujours à la lettre le principe que l'utilisateur doit faire les frais de l'affaire.)

C'est ainsi que, revêtue du statut d'entreprise, une société de la Couronne est automatiquement considérée comme ayant subi un échec si elle ne génère *pas* de profits. Puis elle est vertement critiquée pour avoir failli à la tâche.

Le malentendu est probablement une fonction d'un certain nombre de facteurs. Les systèmes de comptabilité d'une société de la Couronne peuvent ne pas avoir d'états des "résultats" distincts pour chacune de leurs activités ou pour chacun de leurs "produits". Les résultats financiers n'indiquent donc pas clairement quelles sont les activités qui peuvent être rentables et quelles sont celles qui ne le sont pas. À cause de cela, rien ne sert d'indicateur en ce qui a trait aux futurs profits possibles.

Les produits ou services d'"intérêt national", comme on dit, sont un autre facteur à retenir. Je pense ici à ces entreprises que le gouvernement a confiées par mandat aux sociétés de la Couronne, souvent sans stipuler clairement quelles seraient les incidences financières de ces entreprises. Celles-ci sont souvent essentielles à l'intérêt national et, par conséquent, peuvent être tout à fait louables. En revanche, il peut être pratiquement impossible de mener ces entreprises de manière qu'elles génèrent un profit, même dans les meilleures conditions. Par définition, ces

entreprises sont donc un service public qui se distingue d'un service vraiment commercial qui serait rendu par un organisme public.

En l'absence d'un mandat clair et d'une direction bien définie, une société de la Couronne peut très bien poursuivre plusieurs objectifs à la fois. Certaines de ces entreprises peuvent (ou pourraient) être rentables en termes monétaires et générer des profits. D'autres peuvent être "profitables" en ce qui a trait à l'intérêt national, mais engendrer un déficit. Si ces divers éléments sont inextricablement mêlés, il peut en résulter une perte, ou un déficit. Personne, y compris le gouvernement, ne peut identifier tout à fait clairement la source des différents profits ou des pertes. Toutefois, ce qui saute aux yeux, c'est cette entrée à l'encre rouge, c'est le résultat net. *(Chez VIA, à propos, nous savons clairement ce qui constitue un profit ou un déficit.)*

Comme il n'y a souvent pas de "comptabilité par produit" dans les livres des sociétés de la Couronne, leurs gestionnaires sont souvent dans l'impossibilité de savoir avec précision quelles sont les activités qui sont rentables et lesquelles ne le sont pas. Ils ne disposent que de ce que l'on appelle en anglais des *"guesstimates"*, terme imagé que l'on pourrait traduire par *"estimations au pifomètre"*. Ça peut prêter à rire, mais ça ne suffit certainement pas.

En tout cas, cela rend les discussions très difficiles avec le gouvernement ou les groupes d'intérêt (voire même avec les organismes chargés de la réglementation) pour ce qui est de savoir *quels* services devraient être interrompus ou maintenus et *lesquels* devraient être réduits ou améliorés. Il manque un instrument de gestion clé, et on ne dispose pas des arguments fondamentaux nécessaires pour convaincre les instances concernées. Il en résulte qu'on parvient souvent à maintenir ou restaurer des services non rentables parce qu'il n'existe pas de mesure adéquate des conséquences financières. En vérité, on a plutôt pris l'habitude de ne pas penser en termes de rentabilité ou de déficit et de s'en tenir, de façon moins précise, aux considérations ayant trait à "l'intérêt national".

Les sociétés de la Couronne peuvent souvent être touchées par plusieurs lois, règlements et décisions des organismes de réglementation, ce qui les oblige à agir — ou à se retenir d'agir — d'une manière ne reflétant pas nécessairement des résultats positifs. Les impératifs normaux d'une société se voient submergés par d'autres considérations historiques qui, justement parce qu'elles sont historiques, existent bien avant les considérations plus modernes ayant trait au prix de revient d'un produit ou d'un service. La notion de prix de revient quant aux services gouvernementaux au Canada est relativement nouvelle. Souvent, une loi antérieure (dont la première motivation avait été dictée par "l'intérêt national" plutôt que par la "rentabilité") continue de s'appliquer, provoquant des conflits de direction entre les approches "publique" et "privée". Ces conflits ne sont pas toujours faciles à résoudre. Il peut s'écouler des années avant que des changements surviennent.

Autre notion relativement nouvelle: le rendement du capital investi par le gouvernement. Il fut un temps où, lorsqu'un gouvernement avait besoin (et était considéré comme ayant besoin) d'investir 100 millions

de dollars dans le secteur public, on n'en mesurait le rendement qu'en fonction des avantages pour le public, et non pas par rapport au taux de rendement du capital investi, plus l'intérêt. Et pourtant aujourd'hui, toutes les sociétés de la Couronne sont appelées à faire la preuve de la validité financière et de la viabilité économique de leurs projets d'immobilisations. On ne leur demande pas seulement de justifier leurs projets en regard des avantages que le public en retirera, mais aussi en fonction de leur capacité de rembourser l'argent emprunté au Fonds consolidé du revenu, plus l'intérêt. Les contrôles financiers d'aujourd'hui ajoutent encore à cette pression.

(Je tiens à dire ici qu'en tant que gestionnaire professionnel du secteur public, je suis d'accord avec cette nouvelle tendance, comme je le suis en tant que contribuable et citoyen.)

Malgré tout, en ce qui a trait à leurs systèmes de comptabilité et de contrôle de gestion, il se peut que les sociétés de la Couronne ne soient pas bien équipées pour (littéralement) rendre compte de ces fonds d'immobilisations, pour les rembourser et faire la preuve qu'elles en ont retiré des profits. De nos jours, les bonnes intentions ne suffisent pas; seule une planification financière détaillée peut produire de tels résultats. Je crois que les contribuables souhaitent une meilleure gestion des entreprises du secteur public et j'estime que leurs souhaits sont parfaitement légitimes, même si la qualité de cette gestion est loin d'être aussi mauvaise que les médias voudraient le faire croire.

Sans une comptabilité sectorielle — particulièrement dans les cas où certains services sont rentables et d'autres pas —, il est très difficile pour une société de la Couronne de justifier les immobilisations mêmes dont elle a désespérément besoin pour se transformer en organisation "rentable" (ou moins *non* rentable).

Lorsqu'on met ensemble objectifs, produits, services, anciens impératifs et lois antérieures, rentabilité ou profit, on se rend compte de la confusion créée autour de la gestion même des sociétés de la Couronne, dans l'administration des ministères dont elles relèvent, des agences centrales qui contrôlent les investissements dans le secteur public, de même que dans l'esprit de nos maîtres politiques, lesquels représentent les actionnaires et auprès desquels nous cherchons à obtenir des fonds fournis par les contribuables.

Toutefois, l'absence d'une "comptabilité par produit" définie n'est qu'un symptôme clé du mal. À la racine, on trouve souvent, au niveau même de l'énoncé des politiques, cette incapacité de déterminer quels sont les produits ou services qui doivent faire leurs frais et lesquels devraient être livrés, au besoin à perte, dans l'intérêt national. Or, les sociétés de la Couronne sont souvent les meilleurs véhicules pour la prestation des deux types de services (c'est-à-dire des services rentables d'une part et d'intérêt national d'autre part), par rapport à un service hiérarchique qui s'intéresse généralement aux services qui ne sont *pas* destinés à s'autofinancer. Souvent, une société de la Couronne est le seul véhicule pour la prestation des services "rentables" et "non rentables", étant donné que le secteur privé préfère les gagnants aux perdants, et que l'on ne peut

pas demander au capital privé de financer des projets d'intérêt national sans garantie de profit.

Privées du processus de décision fondamental, et de l'information financière nécessaire à la prise de décision, les sociétés de la Couronne sont souvent incapables d'adopter une direction positive et déterminée envers la rentabilité ou, au moins, la réduction de leurs déficits. Il en résulte que les sociétés de la Couronne sont également privées en partie des avantages d'une structure d'organisation similaire à celle des entreprises du secteur privé, où la rentabilité est à la fois un instrument et un guide pour les gestionnaires et les employés. Au contraire, les sociétés de la Couronne croupissent dans une espèce de bourbier où s'affrontent les pressions pour une rentabilité et les pressions pour l'intérêt national, peu importe le rendement du capital investi. Le résultat ne plaît à personne.

Je crois qu'il est grand temps que nous reformulions nos idées sur les sociétés de la Couronne et que nous définissions pour chacune un mandat clair quant à son orientation financière. Personnellement, je crois fermement que ces sociétés peuvent jouer un rôle des plus utiles dans l'économie canadienne, surtout quand le secteur privé ne veut pas jouer ce rôle ou lorsqu'il ne convient pas que le secteur privé le joue. Toutefois, il reste que des orientations précises doivent être définies pour les sociétés de la Couronne, de manière qu'elles puissent accorder la priorité qui s'impose pour les deux types de résultats dont j'ai parlé jusqu'ici.

Après ces observations générales sur les sociétés de la Couronne, j'aimerais maintenant formuler certains commentaires sur une société de la Couronne que vous connaissez bien — VIA Rail Canada. J'espère qu'après être passé du général au particulier, nous serons en mesure de jeter de la lumière sur la façon dont il convient d'administrer effectivement les sociétés de la Couronne. Les idées des membres de la CCT, lesquels ont une grande expérience des sociétés de la Couronne, auront une valeur inestimable.

VIA possède certaines caractéristiques types des sociétés de la Couronne. D'abord, elle enregistre un déficit annuel de plus de 400 millions de dollars, plus 200 millions de dollars par année en immobilisations. Ensuite, elle fournit une certaine gamme de prestations qui, une fois la modernisation accomplie et les changements nécessaires apportés aux services, pourraient bien devenir rentables. Enfin, elle fournit des services qui relèvent de l'intérêt national et qui ne seront probablement jamais rentables.

Aujourd'hui, comme vous le savez bien, les services ferroviaires voyageurs du monde entier sont assurés par l'État et, sauf quelques exceptions, ils sont subventionnés, c'est-à-dire non rentables. (Les exceptions concernent les trains circulant à grande vitesse.) La plupart des Canadiens seraient d'accord pour dire que la prestation des services ferroviaires voyageurs est une fonction du secteur public. *(Il serait certes difficile de trouver des entreprises privées qui seraient prêtes à assurer ces services!)*

Permettez-moi maintenant de prendre quelques instants pour vous parler de certains aspects de notre exploitation et des progrès que nous avons réalisés au chapitre de la modernisation.

Je dirai tout de suite que, selon moi, si nous n'avions pas mis en oeuvre certaines mesures de redressement, le déficit annuel de VIA serait maintenant de 800 millions de dollars, peut-être même d'un milliard de dollars d'ici 1988 au plus tard. Nous avons en effet adopté de nombreuses mesures destinées à assurer notre survie et, à cet égard, nous avons besoin de l'appui et de la compréhension de la CCT. De toutes les entreprises de même nature du monde industrialisé, VIA est peut-être bien la moins rentable en ce qui a trait aux octrois qu'elle reçoit et à sa productivité, et nous ne pouvons tout simplement pas permettre que cette situation perdure.

On voudra peut-être admettre que VIA a été créée dans un climat d'urgence. Il n'y a pas eu de discussion poussée et bien informée quant à la possibilité de gérer des services ferroviaires voyageurs en dehors de l'exploitation de services marchandises. Il est évident, toutefois, que c'était *(et c'est encore)* la seule solution à adopter. Les structures institutionnelles, comme les audiences de la CCT relativement aux abandons de service et l'ordonnance R-6313 sur la comptabilité des prix de revient, existent encore. À ces structures, on a ajouté des mesures improvisées comme les ententes d'exploitation conclues avec le CN et le CP ainsi que les demandes de services complémentaires du gouvernement. Rien de neuf, somme toute, si ce n'est VIA elle-même!

Par ailleurs, on a maintenu en existence des dispositions fort anciennes, désuètes et coûteuses en ce qui a trait à la main-d'oeuvre, ce qui a alourdi et continue d'alourdir le fardeau financier. Nous commençons à peine, avec la collaboration des syndicats, espérons-le, à mettre en place des mesures de productivité modernes et à apporter un certain bon sens économique à la composition des effectifs dans nos trains. Des réformes similaires sont en voie de réalisation dans le domaine de la maintenance du matériel. Nous sommes optimistes quant à l'appui des syndicats dans l'adoption de mesures raisonnables et sensées.

Au jour de sa naissance, la nouvelle société a certainement reçu sa part de problèmes, dont un bon nombre continuent de nous occuper. Par exemple, on peut dire que VIA a reçu tous les éléments perdants au moment de sa formation. Les autres éléments valables, comme les gares, n'accompagnèrent pas la responsabilité fondamentale d'assurer les services voyageurs. Au cours des mois qui viennent, VIA formulera une proposition globale au gouvernement relativement à la propriété des gares.

Il y a ici un principe important en jeu: celui qui possède les biens décide de ce qu'il faut en faire. Nous considérons que la propriété matérielle d'un nombre important des installations que VIA utilise constitue une dimension clé du plan d'entreprise à long terme de VIA. VIA doit être propriétaire de ces installations si l'on veut qu'elle fasse droit à son obligation de rendre compte, si l'on tient à l'amélioration de sa productivité, au contrôle des prix de revient et à l'intégrité de l'exploitation. La propriété des installations sera une garantie de l'autonomie globale et de l'intégrité des services ferroviaires voyageurs au

Canada. Cette nécessité vaut pour tous les éléments d'actif qui sont particuliers à la prestation de services voyageurs, mais pas pour l'entreprise, par exemple, à moins que cette dernière ne soit réservée presque exclusivement au transport des voyageurs.

Il est important de distinguer VIA des deux autres chemins de fer. On comprendra sans peine que leurs objectifs sont d'optimiser leur rendement en ce qui a trait au transport des marchandises pour desservir un marché industriel. Ils veulent utiliser leurs éléments d'actif de manière à en tirer le plus grand profit possible. VIA, en revanche, doit assurer des services voyageurs sur un marché de masse et ramener ses prix de revient au plus bas niveau possible. Ces objectifs sont souvent contradictoires. VIA doit pouvoir être en mesure de s'acquitter de son mandat de façon prioritaire. Or, cela ne pourra pas se faire si VIA n'est pas propriétaire des actifs corporels indispensables à la prestation des services voyageurs.

Les trois chemins de fer cherchent à atteindre l'excellence dans la prestation de services marchandises ou voyageurs aux Canadiens. Chacun doit s'assurer que priorité est accordée à son propre domaine d'activité. Une distinction nette entre les charges et les ressources applicables aux deux secteurs d'activité permet de garantir que chaque société est libre de poursuivre ses propres objectifs, souvent en conflit avec ceux des autres. De cette façon, chaque chemin de fer peut être tenu comptable par *ses* actionnaires de *ses* propres activités et de ses résultats.

Par ailleurs, malgré ces travaux inachevés, VIA a récemment commencé à réaliser une certaine marge du rendement qu'elle s'efforce d'obtenir depuis ses débuts. Nous avons oeuvré au niveau des résultats, cette mesure traditionnelle de la réussite d'une entreprise.

Nous avons commencé à réduire nos besoins en octrois du gouvernement. Les octrois pour 1981 avaient marqué une hausse de 27,5 % sur 1980. En 1982, la hausse a été de 7,6 %, et nous estimons qu'elle sera de 5 % cette année. Pour l'année prochaine, nous nous attendons à réduire encore nos besoins jusqu'à une hausse de 3,5 % seulement par rapport à cette année.

Les octrois par voyageur par année varient considérablement, tout dépendant du type de service assuré. Les chiffres, pour 1981, sont comme suit:

Services en régions éloignées	188 $
Liaison transcontinentales	125 $
Services interurbains et locaux	42 $
Services dans les corridors	25 $

Comme on peut le constater, les chiffres ne sont pas les mêmes en ce qui a trait aux déficits engendrés par les différents types de service.

En un peu plus de cinq ans, VIA a, selon moi, réussi à mettre un terme à près de quatre décennies de déclin des services ferroviaires voyageurs. La Société a:

— Mis en place la structure organisationnelle nécessaire à la gestion d'un réseau national unifié de transport des voyageurs par chemin de fer. En 1983, la structure a subi une nouvelle amélioration, de manière à accroître le taux de rendement et à permettre à la Société de mieux rendre compte de son administration.

— Complètement révisé et modernisé presque toutes les vieilles locomotives et voitures qu'elle avait acquises du CN et du CP.

— Regroupé et simplifié les structures tarifaires.

— Mis en oeuvre un programme dynamique de marketing et de publicité qui a redoré le blason des chemins de fer voyageurs et a fait en sorte que le nom et le mot-symbole de VIA sont maintenant connus dans tout le Canada.

— Entrepris de "travailler" ses différents marchés sur une base individuelle, grâce à des études ayant permis de tracer le profil et de déterminer les préférences des clients de chacun de ces marchés.

— Mis au point et implanté un nouveau système de réservation, le système RÉSERVIA, qui facilite et accélère les processus de réservation et de billetterie et permet un meilleur contrôle de l'utilisation du matériel roulant. Au milieu de 1983, le système a été élargi et modernisé.

— Offert les services de première classe VIA 1 (inaugurés en 1980) dans tous les trains Rapidos du corridor Québec-Windsor, ce qui a amélioré la position concurrentielle de VIA sur le marché des voyages d'affaires.

— Reçu et mis en service les nouveaux trains LRC (Légers, Rapides, Confortables) d'une première commande (50 voitures et 27 locomotives). La livraison des trains d'une deuxième commande (50 voitures et 10 locomotives) vient de commencer.

— Déterminé la composition des trains en fonction de la demande réelle, ce qui a eu pour effet d'accroître le coefficient d'occupation de 35 à 51 %.

— Renégocié les ententes d'exploitation avec le CN et le CP de manière à obtenir des améliorations aux systèmes d'informatique de gestion et de contrôle des prix de revient, une meilleure information quant aux charges de travail additionnelles et aux coûts, de même que quant aux frais d'exploitation des gares, quant aux pratiques en matière de manoeuvres dans les triages et quant aux frais de maintenance du matériel.

— Conçu et construit une nouvelle installation pilote de maintenance pour mettre à l'épreuve et introduire des techniques de maintenance modernes. L'inauguration a eu lieu en 1983.

— Formulé une proposition pour la construction de ses propres installations de maintenance.

— Inspiré l'adoption d'une philosophie de gestion basée sur des "résultats".

— Élaboré des plans détaillés établissant les améliorations additionnelles à apporter au cours des cinq prochaines années.

— Conduit une étude quant aux options à retenir relativement à l'expansion des services dans le corridor Québec-Windsor. L'étude sera terminée très bientôt. Une étude similaire sur le corridor Edmonton-Calgary est en cours.

— A mis en branle un programme visant à améliorer les services à la clientèle de VIA, programme qui comportera des sessions de formation à l'intention des employés de VIA.

— A entrepris la formulation de plans pour une meilleure utilisation des gares, tel que mentionné un peu plus tôt.

— A commencé l'implantation de mesures destinées à rendre les voyages en train plus accessibles aux personnes handicapées.

Ce ne sont pas là de maigres réalisations. Comme j'ai pu m'en rendre compte au cours des seize derniers mois, il n'est ni simple, ni bon marché, ni facile de changer une organisation aussi rigide qu'un chemin de fer. La modernisation est un processus complexe, onéreux et soumis à de nombreuses contraintes.

Il est intéressant de noter que VIA occupe le premier rang des grossistes de voyages ayant le Canada pour destination. En 1978, VIA a transporté 36 000 voyageurs dans le cadre de ses forfaits et excursions. L'an dernier, 76 000 personnes ont profité de ces services, soit un accroissement de 211 %.

Entre 1978 et 1982, VIA a transporté plus de 250 000 voyageurs au Canada, dont un grand nombre d'étrangers. En 1978, nos recettes brutes s'élevaient, pour ces clients, à 1,5 million de dollars. L'an dernier, les forfaits ont généré des recettes de 5,5 millions de dollars, soit un accroissement de 366 %.

Donc, à maints égards, les efforts de modernisation de VIA commencent à porter fruit. Jetons un coup d'oeil sur l'un des grands parcours. En 1976, année où le gouvernement a annoncé la nouvelle politique ayant conduit à la création de VIA, les trains de voyageurs ont transporté 1,1 million de voyageurs entre Toronto et Montréal. En 1982, VIA en a transporté 1,6 million, soit un accroissement de 50 %. Pour absorber une telle croissance du trafic, les sociétés aériennes auraient dû effectuer 5 000 vols de plus entre les deux villes. Le prix de revient d'une telle opération, tant en ce qui a trait aux coûts en dollars qu'en ce qui concerne l'encombrement des aéroports, aurait été énorme.

À l'instar des autres sociétés de la Couronne, VIA est régie par de nombreuses lois et par les décisions de cet organisme de réglementation qu'est la Commission canadienne des transports. Le ministre des Transports nous donne une direction politique à long terme. Par l'intermédiaire de Transports Canada et de son Administration du transport de surface, nous relevons du Conseil du Trésor et du ministre d'État au Développement économique et régional. Nous consacrons les deux tiers de nos dépenses au paiement de deux gros fournisseurs (dont l'un, le CN, est une société de la Couronne), chacun des deux étant le seul fournisseur possible des services que nous retenons. Jusqu'à maintenant, il est conforme à la vérité de dire que la direction de VIA n'exerce pratiquement aucun contrôle sur les deux tiers de ses dépenses, bien que des négociations aient été entamées en vue de changer la situation. En prenant la chose pour ce qu'elle vaut, je tiens à souligner que pour ce qui est du tiers des dépenses sur lequel VIA *exerce* un contrôle, nous n'avons pas une seule fois crevé nos budgets depuis quatre ans.

Je pense que VIA subit certains désavantages psychologiques dont ne souffrent pas les autres modes de transport. Ces octrois de 600 millions de dollars versés chaque année pour couvrir la différence entre les recettes que nous générons et nos coûts ne sont pas versés clandestinement. Le gouvernement nous donne l'argent, et l'on en fait largement état dans le public. Ce sont des octrois très "visibles". Nous *perdons* tant d'argent par année — c'est du moins ainsi que tout le monde le perçoit. Dans un contexte d'entreprise, ces octrois du gouvernement équivalent à un véritable oeil au beurre noir — ou plutôt: à un *oeil dessiné à l'encre rouge*.

Bien sûr, comme vous le savez très bien, il n'existe pas de modes de transports publics qui soient en eux-mêmes financièrement rentables et capables de se passer de subventions. Tous les modes de transport touchent des octrois sous une forme ou sous une autre, certains de plusieurs paliers de gouvernement, mais seulement les services voyageurs sont mis en évidence, pour que tout le monde puisse les voir.

Les sociétés aériennes, évidemment, sont subventionnées de façon moins manifeste, c'est-à-dire que les octrois leur parviennent sous forme d'aéroports et de services de navigation et de météorologie. Les autocars et l'automobile particulière, cette dernière étant sa concurrente la plus acharnée, touchent des octrois sous la forme implicite de routes construites par l'État.

J'ai dit que *nos* octrois sont très visibles! Ils proviennent de la même source. Les autres modes de transport sont parfois subventionnés par plusieurs paliers de gouvernement et, par conséquent, il est plus difficile de les identifier. Le fait que nos octrois soient plus visibles contribue sans doute à ternir notre image, ce qui ne se justifierait pas facilement si l'on réalisait clairement à quel point les subventions aux autres modes de transport sont élevées. En outre, les octrois versés pour les divers types de services ferroviaires voyageurs, comme je l'ai dit plus tôt, varient énormément. Certains services sont remarquablement moins déficitaires que d'autres et ont, selon nous, un bon potentiel financier. Ils peuvent en tout cas fournir une solide base financière sur laquelle il est permis de bâtir.

Par ailleurs, penchons-nous sur l'aspect *investissement* que l'on applique au transport des *marchandises* par chemin de fer. Ayant à l'esprit les retombées économiques de la modification des tarifs du Nid-de-Corbeau, le gouvernement projette de dépenser des millions et des millions de dollars dans l'amélioration des voies ferrées à destination de l'ouest de manière à fournir un meilleur service marchandises à nos industries d'exploitation des ressources. Personne n'appelle *cet investissement-là* une subvention ou un octroi. *On n'oserait pas.* Dans ce cas-ci, l'intérêt du public exige que l'on appuie d'importants éléments de notre économie.

Le Comité permanent sénatorial sur les Transport et les Communications a bien exposé la situation l'an dernier (et je cite):

> *"(...) Un réseau moderne et attrayant de transport des voyageurs par chemin de fer peut et doit continuer à jouer un rôle important dans l'avenir des transports au Canada. Un réseau de transport des voyageurs dans des trains confortables largement utilisés par le public peut constituer un mode de voyages interurbains qui soit intéressant du point de vue du rendement énergétique et économique, surtout comparativement aux énormes subventions requises pour la construction et la maintenance des installations pour les transports aériens et routiers."*

Le Comité sénatorial vise vraiment droit au but, car d'autres pays investissent des milliards dans les chemins de fer voyageurs et dans l'aménagement de parcours destinés aux trains roulant à grande vitesse et transportant par milliers un nombre de plus en plus élevé de voyageurs. Pensons seulement au TGV français et au Shinkansen japonais, dont le succès est indéniable. La grande superficie du Canada, l'absence relative de centres à grande densité de population et le caractère pratiquement unique de son axe de déplacements d'est en ouest peuvent plaider contre l'aménagement de réseaux semblables d'un bout à l'autre du pays. Toutefois, je crois que nous devons néanmoins nous inspirer de l'expérience des autres pays pour mettre en service des trains à grande vitesse dans les régions appropriées, sous réserve de la rentabilité de l'exploitation. Dans son prochain rapport au gouvernement, VIA envisagera les diverses possibilités qui s'offrent à nous à cet égard. (J'en profite pour remercier la CCT d'avoir détaché Ken Mozersky de manière qu'il puisse faire partie de notre Comité d'étude des corridors et je tiens à remercier Ken lui-même pour ses idées et sa collaboration.) Et pourtant, ici au Canada, où le train de voyageurs fait partie d'une façon quasi viscérale de notre histoire nationale, nous avons parfois l'air de nous demander si le transport des voyageurs par chemin de fer, c'est encore une bonne idée. Je ne partage pas ces doutes. Comme le Comité sénatorial, je crois que le public voyageur canadien a droit à un choix pratique entre différents modes de transport. VIA constitue justement l'un de ces choix.

Du point de vue de l'exploitation, VIA semble parfois se trouver dans une situation quasi intenable. Cela ne s'explique pas tant par le genre d'entreprise comme tel que par la manière dont nous devons faire face à la musique, sous le poids de l'héritage du passé.

Les frais ferroviaires sont établis en vertu de l'ordonnance R-6313 sur l'établissement des prix de revient, formulée par la CCT pour répondre au besoin d'identifier les coûts à l'époque où le gouvernement a commencé à accorder des subventions aux chemins de fer pour l'exploitation des dessertes d'embranchement. Lorsque VIA a été créée, elle s'est adaptée à cette méthode pour la conclusion des ententes d'exploitation avec le CN et le CP. Comme on le sait, l'ordonnance R-6313 constituait la seule méthode éprouvée de calcul et de vérification des coûts ferroviaires. Après un certain nombre d'années d'expérience, nous avons constaté que cette méthode ne favorise ni la productivité, ni la rentabilité. Elle avait été élaborée pour effectuer la ventilation des coûts entre les divisions du CN et du CP. Or, si le principe des coûts variables à long terme peut être tout à fait acceptable par VIA, on constate qu'en vertu des frais partagés, le coût des services voyageurs peut varier en fonction du volume du trafic marchandises. Il serait intéressant pour la CCT de faire une recherche sur les applications actuelles de ce principe fondamental. Je reconnais, bien sûr, que la CCT a récemment établi une comparaison entre les méthodes d'établissement des prix de revient de Amtrak et de VIA. Cet exercice a permis de voir que si VIA devait appliquer plus rigoureusement l'approche des coûts évitables, il en résulterait une économie.

Voilà un exemple de problème qui mériterait bien une recherche de la part de la CCT, voilà bien un problème valable — pour lequel seule la CCT a l'information de base nécessaire.

Le déséquilibre entre les dépenses que nous *pouvons* contrôler et celles sur lesquelles on ne peut exercer à peu près aucun contrôle — un tiers sur deux tiers — indique que VIA n'a pas une grande marge de manoeuvre. Il s'agit d'une situation que nous nous efforçons de changer. Nous croyons que nous devrions pouvoir exercer un plus grand contrôle sur les facteurs influençant les destinées de notre entreprise — et, bien sûr, nous devrions être tenus d'en rendre compte. Nous estimons que si notre gestion est axée sur la planification des besoins de notre clientèle, c'est à *nous* qu'il doit revenir de décider comment nous voulons satisfaire les besoins de *nos* clients. Et une gestion consacrée exclusivement au transport des voyageurs ne pose pas de dilemme quant au choix à faire entre les profits générés par le trafic marchandises et le transport des voyageurs, moins générateur de profits. VIA se place au point de vue des voyageurs, pas des expéditeurs de marchandises. Notre loyauté envers la clientèle, par conséquent, est entière.

Il me semble parfois cependant qu'à peu près tout le monde, *sauf* VIA, assume la responsabilité du destin de VIA. (À titre d'exemple, j'espère que VIA sera toujours assez attentive aux besoins de sa clientèle qu'il ne sera pas nécessaire que la CCT ordonne l'inauguration de services expérimentaux. Si nous avons une ligne de conduite véritablement axée sur des principes de marketing, si nous sommes vraiment sensibles aux besoins de nos clients, nous devrions vous devancer à cet égard.)

Je pense que certaines de ces questions et autres points importants devraient être l'objet de la Loi sur VIA Rail Canada dont on a souvent parlé et qui a été recommandée au Parlement. À l'instar du Comité sénatorial permanent sur les Transports et les Communications, je crois que VIA doit

inscrire ses activités "dans un cadre législatif clair et global". Je crois qu'une société VIA s'appuyant sur un mandat législatif spécifique serait une meilleure garantie des intérêts des services ferroviaires voyageurs au Canada. Nous serions mieux placés pour parler du transport des voyageurs par chemin de fer si nous pouvions compter sur les dispositions spécifiques d'une Loi sur VIA Rail Canada!

J'ai mentionné plus tôt qu'il était nécessaire d'avoir une connaissance précise des coûts des divers services et produits — et qu'il fallait savoir quels sont ceux qui sont rentables et lesquels ne le sont pas. Il s'agit d'un point sur lequel VIA se penche vraiment. Nous devons absolument considérer nos activités par secteurs, et non pas de façon globale comme s'il était question d'une grosse boule de cire. La totalité de nos services est tout simplement indéchiffrable, d'un point de vue de gestionnaire. Si nous voulons moderniser, il nous faut considérer les composants de l'ensemble, et non pas seulement l'ensemble des composants.

Nous avons divisé en quatre les types de services que nous assurons:

Nos *services dans les corridors* concernent des marchés qui ont un grand potentiel pour ce qui est du volume et de la densité du trafic. Ils se caractérisent généralement par l'exploitation de plusieurs trains par jour circulant à une vitesse relativement grande. Tous les services qui correspondent effectivement à cette description se trouvent dans la région qui s'étend entre Québec et Windsor. Ils ont été l'objet d'une étude s'échelonnant sur plusieurs années et ayant coûté plusieurs millions de dollars. Cette étude est maintenant terminée. Le parcours Calgary-Edmonton tombe dans la même catégorie. Des études sont en cours.

Les *services transcontinentaux* assurent une liaison directe entre toutes les régions. En pratique, les longs parcours ne constituent qu'un élément de ce marché. Les voyages entre les villes et les localités de moindre importance situées le long du parcours comptent pour une part importante des activités. Leur dimension nationale, toutefois, a donné aux services transcontinentaux une signification unique dans le cadre des politiques gouvernementales ayant trait à la promotion touristique et aux questions d'unité nationale. Ils sont porteurs d'une lourde charge émotive. Ils sont en même temps éminemment rentables. Nous conduisons actuellement une étude globale de nos services transcontinentaux et sur le renouvellement ultérieur du matériel affecté à ces parcours.

Les *services régionaux/interurbains* constituent une catégorie fort diversifiée. Certains relient les grands centres urbains. D'autres relient une série de petites localités à un grand centre. Les trains y circulent

généralement une ou deux fois par jour à une vitesse moins grande que celle des trains des corridors. Quelques-uns de ces parcours, comme Calgary-Edmonton, peuvent avoir assez de potentiel pour justifier l'ouverture d'un corridor dans l'avenir. On les étudie minutieusement. Ils sont tous déficitaires.

Les *services dans les régions éloignées* assurent un accès à destination et entre des localités où les autres modes de transport existent de façon limitée ou sont inexistants. Le potentiel du marché est peu important à cause de l'éparpillement de la population. Ces services sont généralement assurés trois fois par semaine ou suivant une fréquence moindre. Les trains y font de nombreux arrêts et y circulent à une vitesse relativement petite. Tous ces services sont également déficitaires.

Les quatre types de services se caractérisent par des différences marquées en ce qui a trait au rendement financier, à la pénétration du marché et aux besoins des voyageurs. Les services dans les régions éloignées sont ceux qui ont le coefficient d'occupation le plus bas et le plus faible rendement financier en termes de pourcentage, parce que les marchés qu'ils desservent sont vraiment limités. Les services transcontinentaux sont ceux qui accusent les plus grands déficits, parce qu'il faut y assurer toute l'année et sur de grandes distances des services complets de voitures-lits et de restauration. Les services dans les corridors affichent un rapport rendement/prix de revient relativement élevé et ce sont ceux qui ont le plus grand potentiel en ce qui a trait à la viabilité financière.

Ces quatres types de services sont si distincts les uns des autres que si on les présente en bloc, on présente en même temps une image déformée de la performance actuelle de VIA et du potentiel des services ferroviaires voyageurs dans notre pays. Chaque service doit être considéré séparément, parcours par parcours, train par train. C'est à cette seule condition que nous aurons un aperçu "national" précis d'un tableau dont les éléments sont si nettement différents les uns par rapport aux autres. La vérité est qu'il n'y a vraiment pas de tableau national de la situation; il n'y a que la somme de tableaux individuels "régionaux" ou sectoriels.

(Vous voyez maintenant pourquoi j'affirme que la comptabilité sectorielle *doit* être un instrument de gestion privilégié pour VIA. Il ne s'agit pas seulement d'un autre point de vue intéressant du même sujet pour le personnel des Finances. En vérité, il s'agit de bien plus que d'une question technique de comptabilité. Il est impossible de prendre de bonnes décisions, en tant que gestionnaires, sans cet instrument. Dans le cas de VIA, comme dans celui de nombreuses autres sociétés, l'information à laquelle donne accès la comptabilité sectorielle est essentielle à la définition d'une stratégie à court, moyen et long terme et à l'adoption de correctifs, le cas échéant. Nous nous efforçons d'améliorer la précision de cet aspect de notre comptabilité.)

Si l'on a une bonne qualité d'information, on est en mesure de définir des objectifs valables. Or, on a besoin d'objectifs définis de façon

plus spécifique pour chacun des quatre types de services ferroviaires assurés par VIA. Dans les corridors — où le public peut choisir entre divers modes de transport —, la viabilité financière constitue un test critique de la performance de VIA à long terme. Nous croyons qu'un service modernisé dans les corridors peut assurer la récupération des investissements qu'il exigera tout en fournissant au public un instrument clé de transport dans le cadre d'une dimension presque totalement nouvelle — celle des trains à grande vitesse.

D'autres services sont assurés pour des raisons d'ordre politique comme l'unité nationale, la justice sociale ou le développement du tourisme. VIA doit satisfaire à toutes les normes définies par le gouvernement quant à ces services, et ce, au plus bas prix possible pour le public. Munie de l'information appropriée, VIA peut dire avec précision au gouvernement quel est le coût de ces services "d'intérêt national". (Nous obtenons des chiffres de plus en plus précis de la part des chemins de fer à cet égard, et nous les remercions de leur collaboration. Nous avons la conviction que l'approche dite des coûts évitables est ce dont VIA a besoin.) En fait, notre plan d'entreprise quinquennal comporte des précision sur nos objectifs, lesquels sont présentés dans le cadre de chaque catégorie de services et de chaque parcours en ce qui a trait aux prix de revient, aux recettes et aux questions d'exploitation. Sans cette analyse et ce contrôle parcours-par-parcours, nos déficits annuels pourraient facilement subir une escalade, mais grâce à une ventilation minutieuse des coûts, la direction de VIA pourra exercer un contrôle effectif et fournir une information valable à la CCT. VIA s'occupe actuellement de la mise au point d'un système sophistiqué d'informatique de gestion qui lui permettra justement d'y arriver.

Voici comment nos objectifs sont effectivement définis dans notre plan d'entreprise actuel:

a) D'abord, nous établissons un rapport rendement/prix de revient précis et fixons un plafond quant à notre déficit d'exploitation net.

b) En ce qui a trait aux services, nous précisons ce qui suit:

i) Corridors: autosuffisance à long terme, avec objectifs intérimaires relativement au rapport rendement/prix de revient et aux plafonds fixés pour les déficits.

ii) Transcontinentaux: prestation de services efficaces selon un prix de revient minimal conformémemt aux niveaux de service définis par le gouvernement, avec un plafond quant aux déficits d'exploitation.

iii) Régions éloignées: maintien des services au moindre coût possible selon les directives gouvernementales, cette fois encore avec un plafond quant aux déficits.

iv) Régionaux/interurbain: gestion assurée de manière à réduire au minimum les coûts tout en satisfaisant aux niveaux de service définis par le gouvernement, avec un plafond quant aux déficits.

c) Définition d'un cadre juridique et contractuel permettant de réaliser les objectifs de la Société (Loi sur VIA Rail Canada).

d) Exercice d'un contrôle effectif sur les coûts ferroviaires par la renégociation des ententes d'exploitation, l'aménagement de centres de maintenance et l'acquisition des titres de propriété de biens corporels.

Nos objectifs, bien sûr, ne se limitent pas à cela, mais ceux-ci sont les éléments clés de l'entreprise. Nous les développons plus en détail pour chaque type de service.

Notre approche globale quant à la réalisation de ces objectifs comporte implicitement une approche définie du point de vue du marketing, et cette approche se définit brièvement comme le processus par lequel nous pourrons satisfaire les besoins de la clientèle tout en réalisant un profit. VIA a décidé de consacrer tous ses efforts dans le secteur du marketing, de manière à orienter toute notre organisation en fonction de la satisfaction des besoins de la clientèle en matière de services ferroviaires voyageurs. Et, pour en venir au noeud de l'affaire, nous nous concentrons sur le contact personnel avec le client. Nous nous apprêtons à lancer un programme complet, bien que très terre à terre, sur les services à la clientèle, dans lequel l'accent sera mis sur le contact personnel entre les employés de VIA et les voyageurs. Nous espérons également rejoindre les nombreux employés du CN et du CP qui sont en contact avec nos clients dans nos trains.

Cette initiative aura pour épicentre un programme de formation fait sur mesure qui s'adressera éventuellement à tous les employés de VIA qui entrent un tant soit peu en contact avec les clients et, grâce à de bonnes communications internes, même aux employés qui n'ont pas de rapports directs avec la clientèle. Chacun de nous peut envisager son travail en fonction des relations avec la clientèle, et c'est le message que je m'efforce de transmettre à tous les employés de tous les niveaux de l'organisation.

Parallèlement à une stratégie globale définissant l'ensemble du processus en termes de satisfaction des besoins de la clientèle, nous sommes persuadés que nous pouvons inciter les gens à recommencer à faire appel aux services ferroviaires pour leurs déplacements et à conserver leur clientèle. Je me rappelle ces mots de Theodore Levitt, le prophète du marketing, qui a dit il y a plus de 20 ans (et je cite):

> *"L'organisation doit apprendre à se définir non pas en tant qu'entreprise produisant des biens ou des services, mais en tant qu'entreprise qui achète une clientèle, qui agit de telle sorte que les gens voudront faire affaires avec elle."*

À cet égard, nous considérons VIA comme desservant d'abord une chaîne de marchés régionaux dans tout le Canada, plutôt qu'un marché homogène, *national*. Nous définissons donc nos "produits" (fréquence, type de matériel, services de réservation) en fonction de ces marchés individuels plutôt que de nous efforcer d'imposer à la clientèle les composants d'un seul "produit national". Voilà, après tout, une stratégie de marketing qui est axée sur les besoins de nos clients.

J'espère que vous admettrez avec moi que VIA est vraiment une société de la Couronne confrontée à un double impératif: réaliser des profits et servir l'intérêt national. Cette double vocation pourrait engendrer des conflits à l'intérieur même de notre entreprise, avec Transports Canada, avec la CCT, avec les agences centrales et, enfin, avec nos propres bailleurs de fonds. Naturellement, tout le monde souhaite que nous réduisions notre déficit. Étant donné que la prestation de nos services s'exprime en termes de profits et pertes sur un état des résultats, c'est dans l'ordre naturel des choses, mais en même temps, on nous demande de fournir toutes sortes de services dans l'intérêt du public, qu'ils soient économiquement justifiés ou non. Les chemins de fer voyageurs sont considérés comme un service public! Il s'agit là d'une contradiction à laquelle la CCT elle-même doit faire face, en tant qu'organisme de réglementation.

Parce que nous somme une société de la Couronne, les gens s'attendent à ce que nous fournissions ces services déficitaires. Pourtant, comme ces services sont assurés dans un cadre d'entreprise commerciale, on évalue notre performance selon les règles applicables dans le secteur privé, on s'attend à ce que nous réalisions des profits — et l'on s'indigne quand ce n'est pas le cas.

Par conséquent, je considère que VIA Rail constitue un bon exemple du dilemme auquel nous devons faire face au Canada, où il existe de nombreuses sociétés de la Couronne. Nos résultats d'exploitation sont maculés d'encre rouge, mais les services que nous fournissons sont considérés essentiels par le gouvernement et le public. Si nos services sont essentiels, mais onéreux, on peut se demander: "Pourquoi s'inquiéter de la question des profits? Il suffit d'accorder à l'entreprise les octrois nécessaires et que celle-ci se mette à la tâche de gérer ses affaires avec la plus grande efficacité possible, de manière à maintenir les octrois au plus bas niveau possible. Comme l'entreprise est reconnue comme remplissant un fonction sociale valide, pourquoi s'inquiéter des profits? Comment peut-on mesurer ces profits, de toute façon?"

Selon moi, une telle attitude constituerait une invitation à la "*mal*administration". Même si VIA n'arrivait jamais à se sortir complètement de sa position déficitaire, nous, en tant que ses gestionnaires, devrons toujours penser en termes de résultats financiers pour régler notre conduite des affaires. Cette discipline limite ou entoure les décisions que nous sommes appelés à prendre relativement aux investissements énormes dont l'entreprise a besoin; elle est le moteur de la réforme des pratiques de gestion et d'affectation de la main-d'oeuvre qui sont démodées, caractéristiques d'une industrie fortement entravée par la tradition. Nous avons récemment raffiné notre appareil de gestion dans le cadre de notre

approche visant à réduire nos frais de main-d'oeuvre. Nous avons besoin de l'incitation au profit — ou à la réduction de nos déficits, si vous aimez mieux — pour innover, particulièrement dans le domaine du marketing, de la maintenance du matériel et de la gestion en général, tout en modernisant nos relations du travail et nos conventions collectives à maints égards.

Pour nous guider dans notre recherche de véhicules et d'infrastructures modernes dans la perspective du 21e siècle, nous *devons* pouvoir rester conscients de la réalité de notre situation, et, selon moi, la seule façon certaine d'y arriver est de garder à l'esprit l'état des résultats. Pour que nos relations avec le CN et le CP soient plus productives, vu que leurs redevances comptent pour les deux tiers de nos coûts, tous les intéressés doivent fonctionner dans le cadre d'une approche consciente des profits et pertes de l'opération. Les profits et les pertes, après tout, sont l'instrument de mesure privilégié de la plupart des gestionnaires. Je ne vois tout simplement pas comment vous pourriez exempter les sociétés de la Couronne de ce test de leur efficacité. En fait, je ne crois pas que vous devriez même le faire.

Il est vrai que, pour le moment, je tente de mesurer le succès de VIA en fonction de la réduction des octrois gouvernementaux qu'elle peut réaliser ou d'après les limites qu'elle peut opposer à leur croissance, mais cela constitue néanmoins un test valide de mes aptitudes en tant que gestionnaire et de l'efficacité de notre équipe de gestion. Cela montre en même temps aux employés quels sont les faits économiques dont il faut tenir compte. Cela place tout le monde en face de la réalité, gestionnaires comme employés, lorsque vient le temps d'entamer des négociations. L'état des résultats constitue un point de référence important pour les deux parties.

Cependant, comme je l'ai déjà mentionné, la notion de profit, pour une société de la Couronne, ne sert pas seulement à la garder consciente de la réalité. La philosophie d'entreprise peut commencer à imprégner tous les secteurs de l'organisation, stipuler la formulation de stratégies de marketing, inspirer la prise de décision en ce qui a trait aux immobilisations ou à la gestion des activités quotidiennes — autant d'aspects de la réalité qui peuvent gagner en efficacité parce qu'ils sont confrontés à l'état des résultats. Grâce aux plans d'entreprise, les activités sont orientées de façon à être plus effectives et plus efficaces. Voilà donc où réside l'utilité réelle de la notion de profit; elle engendre un *meilleur* rendement, même dans les cas où il est impossible d'être tout à fait rentable, même dans les cas où cette rentabilité est difficile à réaliser, même dans les cas où elle est tout simplement inappropriée.

Je crois qu'un certain degré de "commercialisation" est approprié pour presque toutes les sociétés de la Couronne, *si* l'on veut que leurs gestionnaires soient suffisamment motivés pour être attentifs aux besoins de la clientèle actuelle et future, si l'on tient à ce qu'ils innovent et livrent leurs produits ou services au plus bas prix de revient possible, tout en étant efficaces.

Il vous faudra certes résoudre les conflits soulevés par les contradictions apparentes que j'ai soulevées entre le notion de profit et l'intérêt national. Je crois que vous serez mieux en mesure de le faire d'un

point de vue commercial, c'est-à-dire en considérant sans détour la question des profits et des pertes.

La CCT et VIA sont en réalité toutes les deux gardiennes de l'intérêt du public, bien que de points de vue quelque peu différents. Nous partageons l'objectif d'assurer des services ferroviaires voyageurs qui soient les meilleurs possibles au plus bas prix de revient possible. Nous souhaitons avoir votre compréhension et votre collaboration dans la réalisation de cette tâche importante. Vos connaissances continueront d'être un atout inestimable dans cette entreprise nationale de modernisation et de revitalisation du réseau canadien de transport des voyageurs par chemin de fer.

Notre responsabilité, que nous ne pouvons pas éluder en tant qu'entreprise, consiste à gérer les services d'une manière efficace, effective et économique de sorte que tous les Canadiens, qui sont nos actionnaires, puissent voir, par l'entremise du Parlement, que leurs fonds génèrent un rendement approprié, quelle que soit la forme de ce rendement, et que le public est servi comme il est en droit de l'attendre.